Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2022-2023: LA EMERGENCIA CLIMÁTICA AGUDIZA OTRAS CRISIS





FOTO DE PORTADA
Población afectada por las inundaciones en el distrito de Dadu, sur de Pakistán, utiliza tractores carretilla como medio de transporte mientras se recuperan las carreteras.

PAKISTÁN © ASIM HAFEEZ



Diseño: www.dfeijoo.com

ÍNDICE



PRESENTACIÓN

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2022-2023: LA EMERGENCIA CLIMÁTICA AGUDIZA OTRAS CRISIS

Francisco Rey Marcos y
Jesús A. Núñez Villaverde,
codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2023

Miren qué buena condición sigue teniendo
qué bien se conserva
en nuestro siglo el odio.
Con qué ligereza vence los grandes obstáculos.
Qué fácil para él saltar, atrapar.

Fragmento de la poesía *El odio*
Wisława Szymborska

En el año 2005 publicamos el *Informe* "La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuesta insuficiente", primer producto del Observatorio de Acción Humanitaria que desde el IECAH pusimos en marcha junto con Médicos Sin Fronteras España, y el apoyo, en aquellos años, de la Universidad Complutense de Madrid y el Ayuntamiento de Córdoba. Desde entonces, hemos venido publicando anualmente estos informes en los que hemos analizado, con la colaboración de muchas personas y entidades, la evolución de las cuestiones humanitarias tanto en nuestro país como a escala internacional. Han sido veinte años de profundos cambios en el escenario internacional, y el trabajo humanitario, y solidario en general, ha debido ir adaptándose, en algunos casos a regañadientes, a las nuevas realidades.

Cuando publicamos el primer *Informe*, se acababa de conmemorar el décimo aniversario del genocidio de Ruanda en 1994 que supuso un enorme shock en el ámbito humanitario y motivó una cierta catarsis y replanteamiento del accionar de la comunidad internacional en la prevención y respuesta a las crisis. Sin embargo, la invasión de Irak en el año 2003, incumpliendo flagrantemente el derecho internacional y no respetando las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y que para sus valedores trató de justificarse por "motivos humanitarios", supuso un paso atrás en materia de falta de respeto, cuando no desprecio, de la legalidad internacional cuyas consecuencias aún estamos viviendo. De alguna forma, estos acontecimientos, que aumentaron la confusión de muchos sectores sobre las cuestiones humanitarias, fueron el revulsivo que nos animó a MSF-E y al IECAH a iniciar nuestra colaboración en la elaboración y publicación de los Informes anuales de acción humanitaria (AH). Y en estos más de veinte años de análisis de la acción humanitaria internacional y de la cooperación española, hemos ido aportando elementos de reflexión y crítica, pero, también, numerosas propuestas para el fortalecimiento del quehacer humanitario a escala global.

Los dos años que se analizan en el Informe actual han venido marcados por la continuidad de la guerra en Ucrania, por el aumento del número de conflictos violentos a escala internacional, con el estallido de violencia entre Hamás y la Yihad e Israel, y por el incremento de los desastres y sus consecuencias humanitarias: tanto aquellos relacionados directamente con la crisis climática (inundaciones en Pakistán y Libia, olas de incendios en diversas partes del mundo) como otros motivados por otras causas como los terremotos de Turquía - Siria, Marruecos o Afganistán. La aceleración de la crisis climática en estos dos años -los más calurosos de la historia desde que hay registros- ha agravado otras situaciones y generado consecuencias humanitarias. Y como se muestra en algunos

FOTO:
Destrozos causados por los ataques aéreos en Gaza.
TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS
© MOHAMMED ABED

de los artículos del *Informe*, pese al relevante aumento de los fondos destinados a la acción humanitaria tanto en España como a escala internacional, los dobles raseros aplicados a numerosas situaciones de crisis a las que apenas se responde, en relación con la masiva movilización internacional tras la guerra en Ucrania, ponen en cuestión, de modo real, algunos de los principios y valores en los que se ha basado la acción humanitaria desde sus orígenes.

Pero si, como en el *Informe* anterior, la guerra en Ucrania aparece como el telón de fondo ineludible, durante estos dos años se han consolidado algunas de las tendencias que ya esbozábamos en informes anteriores. **Crisis crónicas, complejas o de muy larga duración que las organizaciones internacionales no han sabido gestionar, y que continúan teniendo graves impactos humanitarios.** Por otro lado, los **efectos de la crisis climática están coadyuvando al agravamiento de fenómenos habituales** como huracanes o tormentas tropicales que están aumentando su poder devastador. Las inundaciones en Pakistán en 2022, las de Libia en 2023, o los primeros efectos del fenómeno del Niño en América Latina, son buena muestra del tipo de desastres que se están generalizando. **Desastres que, como siempre enfatizamos, en ningún caso pueden ser adjetivados como "naturales"** pues la amenaza que los produce se ha agravado por la acción humana (más carga de agua debido al calentamiento del mar) y por la extrema vulnerabilidad y exposición de muchas comunidades y su falta de capacidades frente a estas amenazas. La vinculación de las acciones de lucha contra el cambio climático (CC), las de reducción de riesgo de desastres (RRD) y la acción humanitaria, así como su financiación, como se analiza en este Informe, siguen esperando planteamientos coherentes que atiendan tanto las causas como sus consecuencias.

Estos años han venido marcados por el aumento de conflictos violentos, desastres y sus consecuencias humanitarias

Por ello, el hecho de que las cifras de asistencia humanitaria internacional hayan crecido en estos dos años debe ser matizada pues, ante el aumento de las crisis a las que hacemos referencia, la **brecha entre necesidades y recursos sigue agrandándose**, dejando a cada vez más poblaciones sin la asistencia y protección adecuadas. Y si sumamos a esto la inequidad en la distribución de los recursos, el panorama no puede ser optimista. El sistema humanitario internacional necesita acelerar las reformas y salir de la **parálisis en el cumplimiento de los compromisos de reforma del sistema que comenzaron en la Cumbre Humanitaria Mundial del año 2016**. Hace ya siete años.

En el caso de la **Cooperación Española (CE) y de la acción humanitaria dentro de ella**, la aprobación de la nueva **Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, junto al importante incremento de fondos** ha marcado buena parte de la agenda del sector.

Volvemos a recalcar que, pese a lo limitado de las respuestas a las crisis que lo humanitario aporta, con los datos y análisis que desarrollamos en las siguientes páginas, insistimos en que la pertinencia de la AH en el escenario internacional sigue siendo muy grande. Hablamos, por supuesto, de una **acción humanitaria merecedora de ese nombre, basada en principios y respetuosa con los marcos jurídicos que protegen la dignidad humana**. Y, del mismo modo, capaz de adaptarse a los tiempos de incertidumbre que vivimos.

UN *INFORME* PARA LA ACCIÓN: INCIDENCIA Y MOVILIZACIÓN EN ESPAÑA CADA VEZ MÁS NECESARIAS

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con MSF-E, elabora el *Informe de Acción Humanitaria en España y en el mundo*, que trata de informar sobre la realidad de la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país. En este periodo se han conseguido aprobar las dos Estrategias de acción humanitaria de la cooperación española (2007 y 2019-2026), la Estrategia de Diplomacia Humanitaria, entre otros documentos y en ellos hemos participado con datos y análisis que surgen de estos *Informes*.

La pertinencia de la AH en el escenario internacional sigue siendo muy grande

Este decimonoveno ***Informe*** **abarca el año 2022 y hace también referencias a lo acontecido hasta ahora en 2023.** En el contexto de continuación de muchas de las crisis crónicas y del surgimiento o agravamiento de otras, debemos decir en esta introducción que **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han alcanzado los 46.900 millones de dólares, lo que supone un aumento de 10.000 millones de dólares respecto a 2021, es decir un 13 %.** Sin embargo, pese a los avances se ha mantenido el déficit de financiación, **cubriéndose solamente el 58 % de los llamamientos de Naciones Unidas.** En el **caso español, la acción humanitaria española, se ha situado en el año 2022 en 158,48 millones de euros, lo que ha supuesto un importante incremento porcentual respecto a las cifras de 2021 de un 47,32 %.**

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, hemos mantenido un enfoque más breve y directo. Arrancamos, como es habitual, con el **artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios en la situación internacional y sus impactos humanitarios, con la guerra en Ucrania y de Palestina como telón de fondo.** A la inquietud que plantea la pervivencia de tantos focos violentos, incluyendo el de Ucrania- para el que no se adivina final a corto plazo-, se añade ahora la nueva escalada violenta que se registra en Palestina a partir de los ataques realizados por Hamás en el territorio israelí el pasado 7 de octubre. Y si sólo cabe condenar dichos ataques, que castigan directamente a la población civil y no sirven de ningún modo a la causa palestina, lo mismo cabe decir de la operación militar que ha emprendido Israel, violando abiertamente el derecho internacional y el derecho internacional humanitario, al castigar colectivamente a la población civil, al bloquear la ayuda humanitaria y al atacar directamente todo tipo de infraestructuras civiles, como hospitales, escuelas o barrios residenciales.

Consolidamos en el *Informe* la colaboración con los/as colegas del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives*- entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia-, **analizando en profundidad la financiación humanitaria internacional durante el año 2022, sus tendencias y sus limitaciones.**

El segundo bloque se dedica al **análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2022 y, en menor medida, 2023.** Para ello, se profundiza en lo realizado por la

Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otros actores.

El tercer bloque del *Informe* aprovecha la **experiencia práctica tanto de MSF como del IECAH en diversos contextos y temáticas** para abordar el análisis de varios aspectos muy relevantes para el quehacer humanitario. Asimismo, de modo sintetizado, presentamos en sus primeras páginas un **resumen ejecutivo**, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras España (MSF-E) y de otras organizaciones. Así, el Programa ***Global Humanitarian Assistance*** **(GHA), de** ***Development Initiatives***, se ha encargado del artículo sobre situación global de la AH y los aspectos generales de la financiación humanitaria internacional durante el año, elaborado por **Suzanna Nelson-Pollard**, asesora principal de política e incidencia. Por parte de MSF, **Almudena Puig de la Bellacasa**, punto focal del Equipo Jurídico y asesora de asuntos humanitarios y **Caroline Khoubesserian**, responsable del Centro de Reflexión Aplicada a la Práctica Humanitaria (ARHP), analizan un relevante incidente de detención de personal humanitario en Camerún. Por su parte, **Muhidin Abdi**, analista de asuntos humanitarios y **Drew Aiken**, asesora senior de temas médicos de ARHP – MSF, abordan los problemas de la malnutrición infantil en áreas inseguras en los casos de Baidoa (Somalia) y Zamfara (Nigeria).

La guerra en Palestina no empezó el 7 de octubre. Hace décadas que es la mayor prisión del planeta al aire libre

Por parte del IECAH han participado varias personas habituales de nuestro equipo: **Jesús A. Núñez Villaverde** (Situación internacional y cuestiones generales), **Alicia Daza Pérez** (Acción humanitaria española y cuestiones generales) y **Camille Nussbaum** (Impacto de la legislación antiterrorista sobre la acción humanitaria). Nos alegra incorporar en esta ocasión a nuevas personas del equipo del IECAH como **Victoria Silva** (Impacto de la legislación antiterrorista sobre la acción humanitaria). Han colaborado, además, en tareas de edición y documentación **Daniel Barrios Cavero** y **Lucía Mateos Jaquete**, estudiantes en prácticas en el Instituto. La coordinación y dirección general del *Informe*, la elaboración de algunas partes de este (Claves de la acción humanitaria del Siglo XXI), así como la revisión global y edición, han corrido a cargo de **Francisco Rey Marcos**.

Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a Médicos Sin Fronteras España, coeditor del *Informe*, y a cuantas personas han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos reiterar los agradecimientos a las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC), por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que siguen teniendo un amplio impacto en el sector y que han sido capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles y sobre la opinión pública o los/as responsables políticos/as, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos en los que la reforma de la cooperación y el fortalecimiento de la acción humanitaria española son tan urgentes.



RESUMEN EJECUTIVO

Los dos años que se analizan en el Informe actual han venido marcados por la **continuidad de la guerra en Ucrania**, por el **aumento del número de conflictos violentos a escala internacional, como el agravamiento de la guerra en Palestina e Israel, y por el incremento de los desastres y sus consecuencias humanitarias: tanto aquellos relacionados directamente con la crisis climática** (inundaciones en Pakistán y Libia, olas de incendios en diversas partes del mundo) como **otros motivados por otras causas como los terremotos de Turquía - Siria, Marruecos o Afganistán.**

Los **efectos de la crisis climática están coadyuvando al agravamiento de fenómenos habituales** como huracanes o tormentas tropicales que están aumentando su poder devastador. Las inundaciones en Pakistán en 2022, las de Libia en 2023, o los primeros efectos del fenómeno del Niño en América Latina, son buena muestra del tipo de desastres que se están generalizando.

UCRANIA MARCA LA AGENDA, PERO SE AGRAVAN OTROS CONFLICTOS

Durante 2022 y 2023, el tema de mayor impacto internacional ha sido el arranque de la **invasión rusa de Ucrania, con consecuencias a nivel mundial** y que además apunta a prolongarse por tiempo indefinido. Las principales potencias asumiendo que la guerra convencional de alta intensidad no es cosa del pasado están incrementando de manera notable sus presupuestos militares, alcanzándose en 2022 los 2,24 billones de dólares, récord histórico.

Más allá de la invasión de Ucrania, siguen siendo muchos los focos de preocupación y las asignaturas pendientes que se nos acumulan en la agenda. El **estallido de violencia en Palestina en 2023** ha añadido un factor de inestabilidad a la ya compleja situación de la zona. Cuando echamos la vista más atrás, aprovechando que este Informe arrancó hace ya veinte años, nos invade una sensación de inquietud que no hace más que aumentar al comprobar la falta de voluntad demostrada para corregir el rumbo, tanto en el terreno de la política internacional como en el de la seguridad y defensa o en el de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Lo que se extrae de un apresurado ejercicio de memoria sobre esas dos décadas es una imagen truculenta en la que **se va perdiendo la sensación de novedad por la mera reiteración de asuntos que arrastramos desde hace tantos años** y se gana en perspectiva sobre unas constantes que se repiten, e incluso se agravan, con el paso de los años: la **ONU pierde peso como legítimo representante de la comunidad internacional y capacidad para hacer frente a los problemas actuales**, las **amenazas existenciales siguen en alza** y los remedios siguen a la espera, la **securitización de la agenda internacional resulta cada vez más evidente, Estados Unidos y China intensifican su competencia por la hegemonía mundial, el modelo económico y político occidental hace aguas por doquier y la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pierden peso en la agenda internacional**.

FOTO:
Dos mujeres caminan con sus hijos entre los escombros de las casas derruidas por los terremotos que asolaron la región de Herat, oeste de Afganistán, en octubre de 2023.

AFGANISTÁN © PAUL ODONGO

UNA ACCIÓN HUMANITARIA CON DIFICULTADES DE ADAPTACIÓN A LOS NUEVOS RETOS

En este análisis retrospectivo, las implicaciones que han tenido las modificaciones que se han producido en el escenario internacional, tanto en el plano geopolítico con en el de las **amenazas a las que nos enfrentamos, con la crisis climática, la extrema pobreza y desigualdad, junto a las situaciones de fragilidad y violencia como las más evidentes, han sido igualmente importantes en materia humanitaria.** La necesaria capacidad de adaptación que ha tenido la acción humanitaria desde sus inicios se ha acelerado en estas dos décadas y muchas de las cuestiones que dábamos por inmutables o, al menos, bastante estables, se han ido modificando de modo importante. El **sector humanitario ha crecido en complejidad institucional y ha ido incorporando aspectos como los enfoques decoloniales, la interseccionalidad o la localización** que no estaban presentes o eran minoritarios o testimoniales hace dos décadas. Al mismo tiempo, algunos debates continúan y las cuestiones vinculadas con los principios, los marcos jurídicos, la protección de las poblaciones afectadas, los intentos para evitar la instrumentalización, politización o manipulación de la ayuda, entre otros, han debido ser revisitados.

Las crisis complejas y prolongadas se están convirtiendo en la norma

No es menos cierto que, acercándonos a cuestiones más prácticas, múltiples son las dificultades que nos estamos encontrando. La creciente complejidad de las crisis nos ha llevado a la constatación obligada de que es necesario comprender la multiplicidad de elementos y relaciones existente para poder abordarlas de la mejor manera posible, tanto desde la perspectiva preventiva como de respuesta, si bien, esta misma complejidad está dificultando el abordaje práctico. Tal y como analizamos a lo largo del Informe, **las crisis complejas y prolongadas se están convirtiendo en la norma.** Afganistán o Palestina son buena muestra de ello. En **2022, los 44 países que sufrían una situación de crisis prolongada representaban el 83 % del total de las personas en situación de necesidad.**

IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA

Son numerosos los casos en los que el trabajo de las organizaciones humanitarias se ha visto afectado por este corpus legal (nacional e internacional), ya sea de forma operativa a la hora de implementar los programas, con repercusiones financieras o, en los casos más extremos, con responsabilidades legales para las organizaciones y/o su personal. Pese a que paulatinamente **estas normas han incorporado referencias más claras y directas al derecho internacional humanitario (DIH) y a la obligación de los estados de respetar el derecho internacional a la hora de luchar contra la violencia terrorista, la realidad es que el impacto sobre la acción humanitaria ha sido y sigue siendo muy tangible.**

Aunque la lucha antiterrorista no es necesariamente incompatible con la aplicación del DIH, el reto constante reside en que el marco legal existente **ha difuminado la línea entre conflicto armado y terrorismo** al considerar la participación de grupos designados como “terroristas” en un conflicto armado una cuestión solamente de lucha antiterrorista y, consecuentemente, esquivando la aplicación del derecho internacional.

El DIH protege a todas aquellas personas heridas o enfermas en un conflicto armado, ya sean civiles o combatientes que hayan dejado de serlo. Sin embargo, algunas leyes antiterroristas penalizan la asistencia médica y humanitaria a combatientes designados/as como terroristas y la criminalizan como apoyo al terrorismo. Aunque ninguna ley antiterrorista en vigor tipifica directamente como delito la asistencia médica y humanitaria como tal, **las disposiciones de muchas leyes antiterroristas nacionales podrían interpretarse en sentido amplio y utilizarse para procesar o sancionar de otro modo a los/as profesionales que prestan asistencia humanitaria**.

Las **organizaciones humanitarias necesitan negociar el acceso** a lugares donde pueden operar grupos designados como terroristas. Aunque esto no es ilegal, muchos donantes imponen cláusulas que limitan la implementación de programas en zonas bajo su control o donde estos grupos son el gobierno de facto, impidiendo así la provisión de asistencia humanitaria a personas en situación de necesidad y vulnerando el principio de imparcialidad de la ayuda.

Médicos Sin Fronteras como actor humanitario que dirige su acción humanitaria a las necesidades más urgentes, se ve envuelto en situaciones en que se recurre a este tipo de legislación para paralizar sus actividades y encarcelar a su personal, como sucedió en **Camerún donde 4 miembros de su personal fueron encarcelados durante prácticamente un año.**

En 2022, la demanda de asistencia humanitaria aumentó más que nunca

El personal humanitario está expuesto al riesgo de **incidentes de seguridad**, cuestión que las organizaciones humanitarias deben afrontar y contrarrestar desarrollando medidas paliativas y estableciendo límites en términos de riesgos. Dentro del sector, el **personal en mayor situación de vulnerabilidad es el contratado localmente**, que cada vez está expuesto a un mayor riesgo, y a un mayor número de bajas/daños/accidentes.

MSF cree firmemente en los **principios humanitarios y hace todo lo posible por cumplirlos escrupulosamente en su prestación de servicios sanitarios** (haciendo compatibles la independencia, imparcialidad, neutralidad con la ética médica). Promoverlos y cumplirlos ha ayudado a sortear muchas situaciones complejas de crisis y conflicto para garantizar que la ayuda humanitaria médica llegue a las personas más necesitadas.

LAS NECESIDADES HUMANITARIAS CRECEN A UN RITMO HISTÓRICO

En 2022, la demanda de asistencia humanitaria aumentó más que nunca. El número de personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria fue de 406,6 millones en 82 países.

En términos de movilidad humana, los datos no han dejado de aumentar en la última década, el **número total de personas desplazadas alcanzó en 2022 los 107,5 millones, cifras principalmente motivadas por la invasión de Ucrania, además del aumento en desplazamientos internos en Somalia y Myanmar.** Es destacable la **respuesta dada por la Unión Europea en relación a Ucrania,** activando directivas que han permitido una pronta y eficaz ayuda a ese amplio colectivo de personas refugiadas ucranianas, en claro **contraste con tantos otros ejemplos de pasividad u olvido, cuando han sido otras las personas afectadas** por circunstancias similares. A pesar de las

cifras de población refugiada y desplazada derivada de la invasión rusa, África Subsahariana siguió siendo la región que acogía al mayor número de personas desplazadas en 2022 y casi **la mitad de las personas desplazadas vivía en solo 10 países, 7 de los cuales pertenecen a la clasificación de países de ingresos bajos.**

Las cifras relativas a la **inseguridad alimentaria severa continuaron creciendo y son ya 265,7 millones** de personas de 60 países las que afrontan esta situación, más del doble del número de personas que la sufrían antes de la pandemia de la COVID-19. Una causa a destacar es el efecto que la invasión de Ucrania está provocando en materia de seguridad alimentaria de muchos países. Ucrania es uno de los principales productores y exportadores mundiales de cereales, y Rusia no está dudando en convertir dichos cereales en un arma más para lograr sus propósitos a toda costa, lo que está agravando hasta el extremo la situación de muchos países africanos y asiáticos. Un claro ejemplo de ello es que el volumen de actividad de MSF en el tratamiento de la desnutrición aumentó un 50 % entre 2021 y 2022. **Se prevé una brusca caída de la financiación para combatir la desnutrición en 2024.**

África Subsahariana siguió siendo la región que acogía al mayor número de personas desplazadas en 2022

DESNUTRICIÓN EN ZONAS ALTAMENTE INSEGURAS

Las **respuestas en materia de desnutrición y salud han sido especialmente difíciles en contextos de gran inseguridad, como Nigeria, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Yemen**, entre otros, donde las agencias humanitarias se enfrentan a graves problemas de acceso que afectan la capacidad para proporcionar asistencia humanitaria a quienes lo necesitan.

Para **responder a los crecientes niveles de desnutrición** en una población, se considera que lo más eficaz es la **detección precoz** mediante cribados periódicos y la provisión de un tratamiento específico. En contextos muy inseguros, la capacidad de proporcionar estos elementos clave de la respuesta es precisamente lo que está en riesgo. Para que la detección y el tratamiento de la desnutrición sean accesibles en contextos muy inseguros, MSF prioriza la descentralización de las actividades de nutrición, llevándolas lo más cerca posible de las comunidades afectadas. Pero esta descentralización también se enfrenta a otros retos tales como: problemas en materia de seguridad para estos actores, incapacidad de prestar una respuesta oportuna a la desnutrición de los propios sistemas de salud, sobresaturación de los centros de salud situados en zonas más seguras, interrupciones en la cadena de suministros.

RESPUESTA INTERNACIONAL INSUFICIENTE ANTE DEMANDAS DE AYUDA CADA VEZ MAYORES

A pesar de la respuesta excepcional por parte de los donantes, que ha hecho que el total de la **ayuda humanitaria internacional aumentara en 10.000 millones de dólares hasta alcanzar los 46.900 millones**, la magnitud de las necesidades hizo que **el déficit en la financiación humanitaria alcanzara un máximo histórico. Solo el 58 % de los llamamientos a nivel mundial se cubrieron,** y alrededor de un tercio recibieron el 50 % o menos de la financiación solicitada.

La concentración de la ayuda en un número reducido de crisis continuó siendo la norma: 10 crisis recibieron casi dos tercios de toda la AH internacional, siendo Ucrania el principal receptor y Afganistán el segundo. Ayuda canalizada en un 61 % por organismos multilaterales. Porcentaje que choca con la **escasa financiación proporcionada directamente a actores locales y nacionales, el 1,2 %.** Cifra incomprensiblemente baja ante la retórica de necesidad de fomentar el liderazgo local presente en la mayoría de los actores internacionales.

La concentración de la ayuda en un número reducido de crisis continuó siendo la norma

Tres cuestiones de relevancia que nos gustaría destacar son: la **reducción de la cantidad de ayuda al desarrollo recibida por los países que se enfrentan a crisis de larga duración frente a un incremento de la AH incrementando su dependencia de esta última; el incremento de los presupuestos de AOD que se están destinando a cubrir los costes de acogida de personas refugiadas en países de destino; y el que las necesidades de financiación relacionadas con las condiciones meteorológicas** extremas son hasta ocho veces superiores a las de hace 20 años.

Los **programas de transferencias monetarias y vales continúan creciendo**, representando en 2022 el 20 % de la AH internacional, siendo previsible que esta senda de crecimiento continúe ante las recientes investigaciones que muestran que esta herramienta podría tener el potencial de suponer el 50 % del total de la ayuda.

AVANCES EN LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA

En España abrimos el año con la **aprobación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global**, importante y esperado momento en el sector humanitario en el que se albergan importantes esperanzas de evolución normativa y crecimiento financiero.

En el plano europeo, la presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 también está sirviendo para impulsar el papel de la acción humanitaria española y su influencia en el seno de la Unión, aunque aún es pronto para hacer un balance.

Las cifras relativas a la acción humanitaria española, a pesar de un importante crecimiento en términos absolutos y porcentuales, aún están lejos de alcanzar los compromisos integrados en la nueva Ley. **La AOD neta española en 2022 ascendió a 4.096,20 millones de euros, un 0,31 % de la Renta Nacional Bruta. En acción humanitaria, los fondos aumentaron un 47,32 % respecto al año anterior, lo que la sitúa en 158,48 millones**

de euros. Estas cifras hacen que el peso de la AH respecto a la AOD en 2022 haya sido del 3,88 %, datos alejados del compromiso español de alcanzar el 10 %.

Es significativo que, si bien los fondos destinados a los contextos en los que trabaja fundamentalmente la AH española en su mayoría han crecido, el **mayor porcentaje de nuestra ayuda se ha destinado a las consecuencias derivadas de la invasión de Ucrania**.

La Administración pública central española, destinó 120,09 millones de euros a AH, procediendo el total de los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y gestionando la **Oficina de Acción Humanitaria (OAH) el 77,67 % de estos fondos**. En materia humanitaria, la cooperación descentralizada ha alcanzado los 38,34 millones de euros, suponiendo el 24,19 % de la AH española pública (17,10 % perteneciente a la AH autonómica y 7,09 % a la AH local).

Con relación a los organismos que han gestionado la AH, España sigue una distribución similar a la existente en el plano internacional. Los organismos multilaterales han canalizado el 52 % de la ayuda, las ONG el 46,12 % y los actores locales un 2,34 %. Sin embargo, si se tiene en cuenta, no solo el dinero dirigido directamente a organizaciones locales, sino también los fondos en el que éstas son socias contrapartes de las organizaciones canalizadoras de los fondos, el porcentaje asciende al 11,23 %.

Abrimos 2023 con la aprobación de la Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

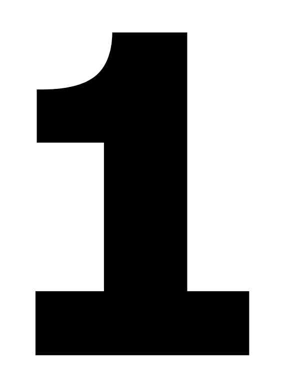
FOTO:
Mujeres sudanesas refugiadas en el campo de Adré (Chad) recogen agua en un punto de distribución instalado por Médicos Sin Fronteras.

CHAD © NISMA LEBOUL





CAPÍTULO



BALANCE INTERNACIONAL 2022-2023: UCRANIA, PALESTINA... Y APENAS NADA MÁS

Jesús A. Núñez Villaverde,
codirector del IECAH

FOTO:
**El equipo de Médicos Sin Fronteras durante un rescate de 602 personas en el Mediterráneo central.
El puerto italiano asignado al que llevarlas fue el de Bari, a 40 horas de navegación.**

MEDITERRÁNEO © SKYE MCKEE

1 INTRODUCCIÓN

Todo balance implica, por definición, una mirada hacia atrás para tratar de identificar lo que ha caracterizado el periodo analizado. Más que una cronología de los sucesos más significativos, ese ejercicio sirve para intentar extraer algunas conclusiones que permitan entender mejor lo ocurrido y, en el mejor de los casos, para vislumbrar hacia dónde cabría orientar el esfuerzo para evitar que se repitan los efectos más negativos y para reforzar pautas o enfoques que nos acerquen a ese ideal de un mundo más justo, más seguro y más sostenible.

2 UCRANIA SIGUE MARCANDO LA AGENDA

En relación con el periodo analizado en estas páginas es innegable que el tema de mayor impacto internacional ha sido el arranque de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, con un efecto contaminante que se hace sentir mucho más allá del territorio en el que desde entonces se desarrollan los combates. **La tragedia provocada por Vladimir Putin es multidimensional.** Por una parte, se estima que las víctimas mortales ucranianas ya superan las 70.000, a las que hay que añadir más de 120.000 heridas; mientras que Rusia habría contabilizado ya unas 120.000 personas muertas y alrededor de 180.000 heridas. A eso se añade un éxodo que ronda los 6,5 millones de personas refugiadas y otras tantas desplazadas internas, en un país de 46 millones de habitantes, lo que da una mínima idea del impacto humano que ha producido la guerra. Como contrapunto positivo en este caso, cabe destacar la respuesta dada por la Unión Europea, activando directivas que han permitido una pronta y eficaz ayuda a ese amplio colectivo de personas refugiadas, en claro contraste con tantos otros ejemplos de pasividad u olvido, cuando han sido otras las personas afectadas por circunstancias similares. Evidentemente, la sistemática destrucción de infraestructuras de todo tipo por parte de Moscú también supone una carga adicional a la pésima situación en la que la población ucraniana trata de sobreponerse a un castigo que en 2022 se tradujo en una caída del 35 % del PIB.

Y lo peor es que, terminando ya 2023**, todo apunta a que la guerra va a prolongarse por tiempo indefinido.** La contraofensiva ucraniana no ha logrado resultados tan contundentes como para imaginar que su aspiración de recuperar la integral territorial esté a la vuelta de la esquina. Es cierto que conserva la iniciativa en el campo de batalla y que mientras sus aliados occidentales sigan dispuestos a mantener la corriente de suministros con material cada vez más sofisticado, no cabe imaginar que vaya a cejar en el empeño de expulsar de su territorio a las tropas invasoras. Pero también lo es que resulta inimaginable que Rusia abandone su aventura militarista con las manos vacías (perdiendo incluso la península de Crimea), cuando aún no ha agotado todas sus opciones de fuerza. Eso implica que lo más previsible es que ambos bandos mantengan su apuesta militar por mucho tiempo, sin voluntad ninguna de rebajar sus posiciones maximalistas para llegar a una mesa de negociaciones que permita alcanzar en primera instancia el cese de las

hostilidades e, idealmente, un acuerdo de paz. En consecuencia, más allá de los deseos de paz que podamos albergar, se refuerza la idea de que **las armas seguirán imponiendo su mortal discurso por encima de cualquier bienintencionada propuesta de pacificación**.

Y mientras tanto **ya se dejan notar los efectos nocivos de la prolongación de esa guerra en muchos terrenos**. Así ocurre, por ejemplo, con el olvido de tantas otras crisis en diferentes partes del mundo, en una dinámica desgraciadamente ya conocida desde hace tiempo que implica que **la atención a un problema acaba provocando la desatención del resto**, tanto en esfuerzos diplomáticos para ponerles remedio como en el volumen de fondos activados para atender a las víctimas y, en su caso, para la reconstrucción. Buena muestra de ello, como se recoge a lo largo de este Informe, es lo que ocurre con la ayuda oficial al desarrollo y con la ayuda humanitaria.

Las armas seguirán imponiendo su mortal discurso por encima de cualquier bienintencionada propuesta de pacificación

Del mismo modo, la guerra en Ucrania está acelerando el crecimiento del gasto militar, con las principales potencias asumiendo que la guerra convencional de alta intensidad no es cosa del pasado. En esa línea, la respuesta dominante está siendo el **notable incremento de los presupuestos militares**, calculando que es necesario contar no solo con suficientes medios de combate para imponerse a cualquier enemigo, sino también con una industria de defensa capaz de sostener el esfuerzo bélico durante el tiempo que sea preciso. Los datos aportados un año más por el reconocido Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) no dejan lugar a dudas: **el gasto militar mundial ha vuelto a batir en 2022 un récord histórico** al alcanzar la cifra de **2,24 billones** de dólares. Un registro que supone un incremento del 3,7 % en términos reales (6,5 % en términos nominales) respecto al año anterior y la continuación, por octavo año consecutivo, de la tendencia alcista.

Solo para quienes piensan, equivocadamente, que cuantas más armas posean mayor será su nivel de seguridad esa cifra es una buena noticia. Sin embargo, en cuanto se repasan los datos sobre el **número de conflictos que asolan el planeta** es inmediato concluir que, siguiendo a la Escuela de Cultura de Paz, de Barcelona, si en 2002 había 25 focos activos en diversas partes del planeta, **en 2022 ya eran 32**. En todo caso, hoy, con la guerra en Ucrania y las tensiones en la zona Indo-Pacífico como impulsores más potentes, todas las regiones del planeta, con la excepción de Latinoamérica y África, están experimentando aumentos significativos de sus presupuestos de defensa. Una tendencia en la que vuelve a parecer **Estados Unidos** (con 877.000 millones de dólares, lo que supone un alza del 0,7 % respecto a un año antes) como el protagonista principal, acaparando el 39 % del total, seguido de **China** (292.000), concentrando el 13 % del total, con el matiz añadido de que, mientras Washington ha registrado algunos vaivenes a la baja en lo que llevamos de siglo, Pekín sigue en una senda alcista ininterrumpida desde hace al menos 28 años (cuando el SIPRI comenzó a publicar estos datos). Si a estos países se le suma **Rusia** (con un aumento anual del 9,2 % para llegar a los 86.400 millones) el resultado sería que entre los tres mencionados ya **representan el 56 % del gasto militar mundial**.

Más allá de esos gigantes- a los que inmediatamente hay que sumar India (81.400 millones de dólares), Arabia Saudí (73.000) y Japón (46.000)-, la suma de los presupuestos de todos los países europeos alcanza los 345.000 millones de dólares, lo que significa

un alza del 13 % respecto a 2021, acumulando un incremento del 30 % en sus presupuestos de defensa desde 2013. Entre todos ellos Ucrania es el país que registra un mayor incremento interanual, con un 640 %, hasta llegar a los 44.000 millones de dólares (un 34 % de su PIB, frente al 3,2 % de un año antes).

Además de esas dinámicas globales también a escala regional se perciben movimientos similares, como el que afecta a Argelia y Marruecos, empeñados desde hace tiempo en una disputa por el liderazgo en el Magreb. Dos países que siguen convencidos de que el poder militar es la palanca principal para alcanzar su objetivo, sin entender que su comportamiento no hace más que aumentar su propia inestabilidad y la de sus vecinos, lo que inevitablemente también repercute en España, sin que ese empeño les sirva para solucionar ninguno de sus problemas internos ni los contenciosos que enfrentan a ambos países. Un ejemplo más de lo que también ocurre en el caso de Grecia y Turquía, India y Pakistán o Arabia Saudí e Irán y tantos otros.

No es menor el efecto que la guerra en Ucrania está provocando en la seguridad alimentaria de muchos países

No es menor tampoco el efecto que la guerra está provocando en la seguridad alimentaria de muchos países. Ucrania es uno de los principales productores y exportadores mundiales de cereales, pero la actitud de Rusia, empeñada en convertir dichos cereales en un arma más para lograr sus propósitos a toda costa, está agravando hasta el extremo la situación de muchos países africanos y asiáticos. **Putin ha jugado con las necesidades alimentarias de millones de personas para lograr alineamientos políticos de diferentes gobiernos en su favor**, y para ello no ha tenido reparo alguno en salirse el pasado mes de julio del acuerdo alcanzado con mediación turca un año antes para que Ucrania pudiera sacar esos cereales desde tres puertos ubicados en el mar Negro bajo la supervisión de la ONU y de Turquía. Una decisión, acompañada de la destrucción física de los silos y las infraestructuras portuarias ucranianas- con la clara intención de provocar el colapso de su economía-, que repercute muy negativamente en la capacidad para satisfacer las necesidades alimentarias de quienes dependen vitalmente de esos suministros.

Ucrania, en definitiva, parece llamada a seguir siendo una referencia central de la agenda internacional por un largo tiempo. Y de ahí solo cabe esperar más consecuencias negativas, sin descartar que todavía pueda empeorar la situación, en la medida en que ninguno de los bandos enfrentados logre una victoria resolutiva y que, por tanto, el conflicto se cronifique sin remedio.

3
MIRANDO HACIA ATRÁS PARA VER HACIA ADELANTE

Cabría pensar ilusoriamente que si no fuera por la guerra de Ucrania el panorama resultante del periodo analizado en estas páginas sería mucho más luminoso. Pero la triste realidad nos muestra de inmediato que siguen siendo muchos los focos de preocupación y penurias humanas, y muchas también las asignaturas pendientes que se nos acumulan en la agenda. Lo malo es que cuando se echa la vista más atrás, aprovechando que este Informe arrancó hace ya veinte años, analizando lo que

aconteció en 2003, esa sensación de inquietud no hace más que aumentar al comprobar la falta de voluntad demostrada para corregir el rumbo, tanto en el amplio terreno de la política internacional como en el más concreto de la seguridad y defensa o en el de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria.

Lo que se extrae de un apresurado ejercicio de memoria sobre esas dos décadas es una imagen truculenta en la que se va perdiendo la sensación de novedad por la mera reiteración de asuntos que arrastramos desde hace tantos años y se gana en perspectiva sobre unas constantes que se repiten, e incluso se agravan, con el paso de los años. La letanía de esas asignaturas pendientes puede resultar hasta aburrida, pero no solo sirve para explicar y entender los males que padecemos, sino también para seguir insistiendo en la urgente necesidad de actuar si queremos corregir el rumbo antes de que sea demasiado tarde. Así, por ejemplo, podemos seguir diciendo con creciente desazón que:

Se va perdiendo la sensación de novedad por la mera reiteración de asuntos que arrastramos desde hace tantos años

— ***La ONU pierde peso como legítimo representante de la comunidad internacional y capacidad para hacer frente a los problemas actuales.*** Sin perder de vista la vital labor que desarrollan muchas de sus agencias y sin caer en el error de confundir al Consejo de Seguridad con la totalidad de la Organización, es un hecho que **la ONU sufre un profundo desajuste disfuncional, derivado de la falta de voluntad de algunos de sus miembros más poderosos** para actualizar su estructura- tanto en el Consejo Económico y Social como en el Consejo de Seguridad y en el Consejo de Derechos Humanos-, reformar sus procesos de toma de decisiones y dotarse de los medios necesarios para cumplir eficientemente sus múltiples tareas.

La creciente marginación de la ONU determina, por un lado, el regreso a la competencia por el poder entre las grandes potencias- con Estados Unidos y China como contendientes más destacados a nivel planetario- y, por otro, sucesivos intentos (frustrados) por crear nuevos organismos que pretenden asumir la gobernanza de la globalización, sean los ilusoriamente renovados BRICS, el G-7, el G-20 o cualquier otra iniciativa que de ningún modo puede autoasignarse la representación de la totalidad de los Estados que conforman la comunidad internacional. Todo ello mientras otros actores no gubernamentales- empresas multinacionales, sobre todo- van adquiriendo un peso y un protagonismo que apenas se siente limitado por un orden internacional incapaz de regular su funcionamiento de manera efectiva.

No parece tampoco que el Sur Global pueda ser una referencia funcional, aunque solo sea por la inmensa diversidad de situaciones y de posturas que hay en su seno. El mero hecho de compartir el malestar con un orden internacional que se dice basado en valores y en normas, pero que sirve fundamentalmente a los intereses de Estados Unidos y sus aliados occidentales, no parece una base suficiente para poner en marcha una alternativa a la altura de los retos actuales.

— ***Las amenazas existenciales siguen en alza y los remedios siguen a la espera.*** Los diagnósticos sobre la gravedad del peligro que representa la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), la crisis climática y la disrupción tecnológica son cada vez más precisos. Sin embargo, las estrategias de respuesta ante el riesgo que esto supone no terminan de materializarse, atrapados en un cortoplacismo que no parece capaz de ver más allá de la mera gestión del día a día. El ya clásico argumento de la acumulación de la crisis económica que estalló en 2008, la

pandemia y ahora la guerra de Ucrania no basta para aceptar el retraso en la adopción de medidas que deben reformar las estructuras que nos han llevado hasta aquí, sabiendo que el tiempo se agota.

En el caso de las ADM se está registrando un extremo debilitamiento de los instrumentos ideados para evitar la proliferación, con especial preocupación en el caso de las armas nucleares, cuando las nueve potencias existentes están en pleno proceso de modernización de sus capacidades y ya asoman otros países (no solo Irán) interesados en seguir el mismo camino. En cuanto a la crisis climática resulta palmario que **el Acuerdo de París no está sirviendo para impulsar una verdadera transición energética**, mientras nos acercamos a un punto de no retorno que supondría un desastre de proporciones inimaginables (sirvan el terremoto en Marruecos y las inundaciones en Libia como meros apuntes de un panorama crecientemente inquietante). Por lo que respecta a la disrupción tecnológica, en paralelo a una notable competencia comercial por liderar los mercados más atractivos, se va imponiendo la impresión de que **el desarrollo de las innovaciones más avanzadas puede acarrear innumerables problemas**, desde los que afectan a la privacidad hasta los que pueden tensionar aún más las relaciones internacionales y la seguridad de los Estados en sus variadas dimensiones. Y todo ello sin que hasta el momento haya sido posible aprobar algún tipo de regulación efectivo.

La securitización de la agenda internacional resulta cada vez más evidente

— ***La securitización de la agenda internacional resulta cada vez más evidente.*** No se trata solamente del aumento de los presupuestos militares, sino también de un enfoque en el que se combinan visiones militaristas, que se han demostrado tan ineficaces en lugares como Irak o Afganistán, con resabios ideológicos populistas, que creen que es posible resolver por la fuerza asuntos que responden a deficiencias sociales, políticas y económicos de muy variado tipo.

Un buen ejemplo de ello es el sesgo securitario que viene caracterizando la manera en la que desde los países de la Unión Europea se está respondiendo a los flujos migratorios. Según ACNUR, a finales de 2022 había 108,4 millones de personas desplazadas por la fuerza (19 millones más que un año antes) a causa de persecuciones, conflictos, violencia, violaciones a los derechos humanos y acontecimientos que alteraron gravemente el orden público. De ellas 35,3 millones eran personas refugiadas, 62,5 millones eran desplazadas internas, 5,4 millones eran solicitantes de asilo y 5,2 millones eran otras personas que necesitaban protección internacional.

A pesar del **evidente fracaso de la política migratoria y de asilo de los Veintisiete**- combinando una cruda represión policial con la financiación a los gobiernos de origen o de tránsito de dichos flujos para frenar o readmitir a las personas que tratan de llegar a territorio comunitario-, **no se percibe ninguna señal que permita imaginar que se va a producir un cambio de modelo.** Por el contrario, aumenta la construcción de barreras y vallas, así como el despliegue de medios que en lugar que salvar vidas se dedican a proteger las fronteras contra quienes se califican como ilegales o hasta como terroristas. Lo mismo ocurre con la **criminalización de quienes se afanan por evitar tragedias diarias** (se estima que en la última década han fallecido al menos 22.000 personas en el Mediterráneo central) y con los cambios normativos que no solo hacen más difícil la vida para quienes solo buscan una vida mejor a la que tienen en sus países de origen, sino que suponen avalar crímenes e incumplimientos de compromisos jurídicos como los recogidos en la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951.

Y todo ello aunque se demuestre que ese esquema securitario no funciona- en el sentido de que no sirve como elemento disuasor para quienes han entendido que la vida en sus lugares de origen no es posible- y aunque sea obvio que, en función de nuestros declinantes patrones de fertilidad, la llegada de inmigrantes es una necesidad imperiosa (sin que eso signifique en ningún caso que resuelva el problema derivado del proceso de envejecimiento de nuestras sociedades desarrolladas).

— ***Estados Unidos y China intensifican su competencia por la hegemonía mundial***. En ese marco general de tensión creciente el derribo, en febrero pasado, de un globo chino que atravesaba el espacio aéreo estadounidense supuso una suspensión de las relaciones bilaterales, al tiempo que se hacían más visibles las señales de la **guerra comercial, tecnológica y geoestratégica en la que ambos gigantes están sumidos desde hace años**. Y, sin embargo, la posterior visita a Pekín de Antony Blinken dio por superado ese punto de desencuentro; aunque sería muy aventurado imaginar que se haya logrado pasar página de tantos asuntos en los que las posiciones de Pekín y Washington divergen notablemente.

Es términos positivos ambos países pueden reconocer que tienen un claro interés y hasta una responsabilidad especial en el intento por garantizar la estabilidad económica- sin que eso signifique que Pekín se limite a acomodarse al espacio que le quiera conceder Washington, en un orden económico internacional dominado hasta ahora por el dólar y por el peso de EEUU en las instancias multilaterales de carácter económico. Y lo mismo cabe augurar en el esfuerzo necesario para hacer frente a la crisis climática- contando con que ambos son los principales contaminadores del planeta-, la respuesta científica a futuras pandemias, la seguridad alimentaria y la lucha contra el narcotráfico.

Estados Unidos y China intensifican su competencia por la hegemonía mundial

Pero incluso esa hipotética colaboración, en el marco de lo que podría llegar a ser una coexistencia pacífica, va a depender significativamente de los avances que puedan producirse en otros terrenos. Entre ellos, el más acuciante a corto plazo es la guerra en Ucrania. Por un lado, y aunque no cabe esperar que Pekín vaya a alinearse con Washington en la guerra en Ucrania, a lo que sí puede aspirar EEUU es a que China se comprometa a no suministrar material letal a Rusia. Por otro, reconociendo que Pekín es el actor que tiene una mayor capacidad para influir hoy en los planes de Vladimir Putin, también puede soñar con que presione a Moscú para evitar una escalada nuclear y para convencerlo de la necesidad de buscar un acuerdo. En el mejor de los casos, si Pekín se convence de la conveniencia de realizar un esfuerzo de ese tipo, en defensa de sus intereses, es evidente que exigirá algo a cambio. Y no hay nada más valioso ahora mismo en su agenda que aclarar la senda para la absorción de Taiwán. En otras palabras, lo que cabe imaginar en este punto es que Pekín pudiera estar dispuesto a actuar de ese modo si se reducen o desparecen las condenas, las sanciones y las críticas occidentales, con Estados Unidos a la cabeza, a su deseo de rematar lo que entiende como la reunificación.

A la espera de que el tiempo permita confirmar si se impone la visión de “reducción y gestión del riesgo” (de-risking), teniendo en cuenta la intensidad de las interdependencias creadas entre ambos y el tremendo coste de su ruptura, en lugar de la de “desacoplamiento” (de-coupling), alimentando la confrontación en todos los terrenos, lo único claro que sale de momento de la visita de Blinken es la voluntad mutua de continuar el diálogo.

El modelo económico y político occidental hace aguas por doquier

— ***El modelo económico y político occidental hace aguas por doquier.*** No solo se trata de que la **economía de mercado y la democracia parlamentaria** no parezcan capaces de resolver los problemas actuales, sino de que en gran medida **aparecen como las responsables de habernos llevado hasta aquí.** Visto desde el interior de las sociedades que se consideran democráticas y desarrolladas es bien visible el auge de un populismo de raíz antidemocrática que atrae cada vez más a aquellas personas que se sienten abandonadas y castigadas por un sistema que consideran que no les representa, subyugadas por la ilusión de que hay soluciones fáciles e inmediatas a problemas complejos. Lo que también sorprende en ese punto es la falta de reacción de los/as actuales responsables políticos/as y económicos/as para reformular las reglas de juego, empeñados/as en el mantenimiento de unos modelos que incrementan la polarización y la desigualdad; o, lo que es lo mismo, poniendo en claro riesgo la paz social y la sostenibilidad misma del sistema.

El problema se agrava al comprobar la **consolidación** de lo que se ha optado por denominar **democracias iliberales**- con autocracias tan notables como la rusa o la china-, que ya sin complejos se presentan como alternativas más funcionales y como modelos para otros. En esa misma línea cabe mencionar el creciente registro de golpes de Estado, como los que han sufrido durante este periodo algunos países africanos, como una muestra más de la pérdida de atractivo de un modelo que se creyó en su momento (Fukuyama, 1989) que era universalmente compartido como referencia absoluta.

— ***La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pierden peso en la agenda internacional.*** El problema no es solo que la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania estén retrasando el cumplimiento de los objetivos de mínimos planteados en 2015, sino que dichos objetivos están siendo directamente atacados desde diversos frentes. El más reciente informe sobre el desarrollo de los ODS[1] recoge una honda preocupación sobre la posibilidad de cumplir efectivamente con los objetivos marcados para el final de esta década si no se modifican sustancialmente las actuales pautas de comportamiento tanto a escala individual como colectiva. El hecho es que, de las aproximadamente 140 metas que se establecieron para cumplirlos, la mitad están lejos o muy lejos de seguir la trayectoria deseada y más del 30 % de esas metas no han experimentado ningún avance o, lo que es peor, han registrado una involución con respecto a la situación de 2015. De ahí se deduce **que si no se redoblan los esfuerzos mundiales para alcanzar la promesa de un mundo mejor para todos y todas se agravaría extraordinariamente la inestabilidad política y económica y se causarían daños irreparables en el medio ambiente.**

A eso se añade, como ya mencionábamos en el anterior Informe, que los movimientos antiglobalistas han convertido la Agenda 2030 y los ODS en un blanco directo de sus críticas desde posiciones radicales ultranacionalistas, manifestándose contrarios a admitir ningún tipo de autoridad supranacional por encima de la estatal, como si no estuviera suficientemente claro que ningún país puede albergar la más mínima esperanza

1 Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición Especial.* Nueva York. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf

de salir airoso de los desafíos globales que nos afectan. Entienden que, en lugar de servir para hacer frente a los principales retos socioeconómicos y medioambientales de nuestra era, la pretensión de sus promotores es destruir las clases medias, liquidar la soberanía de las naciones y atacar a la familia y la vida.

En resumen, **el panorama internacional se sigue oscureciendo sin que haya una reacción suficiente para salir de la negativa dinámica que impone el cortoplacismo y la falta de voluntad para encarar las reformas necesarias.** Los modelos vigentes, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales como en el de la seguridad, están seriamente desajustados y no resultan funcionales para ir más allá de la mera gestión burocrática de los problemas y desafíos que definen nuestro mundo. Y por si esa oscuridad no fuera suficiente preocupación, el año se cierra con un nuevo estallido de violencia en Palestina. Pero recordemos que la guerra en Palestina no empezó el pasado 7 de octubre. **Desde hace años Israel ha convertido Gaza en la mayor prisión del planeta al aire libre, desatendiendo sus obligaciones como potencia ocupante y castigando colectivamente a la población allí encerrada en contra del derecho internacional.** Igualmente, Hamas y el resto de los grupos implicados en la condenable operación realizada en territorio de Israel, han cometido una clara violación del derecho internacional. Su acción no ayuda a la causa palestina y sólo realimenta un ciclo de acción y reacción violenta que en ningún caso va a servir para mejorar el nivel de bienestar y seguridad de la población palestina ni para alcanzar el sueño de contar con un Estado propio. Un nuevo estallido de violencia con consecuencias devastadoras, en el que se vuelve a poner de manifiesto tanto la impotencia de la ONU y de los principales actores del escenario internacional para resolver este prolongado conflicto, como el desprecio de los contendientes a los más básicos principios del derecho internacional y a la vida humana. **La violencia que Israel está aplicando ahora mismo contra Gaza y su población constituye una nueva violación del derecho internacional que debe ser condenada sin paliativos.**

Palestina vuelve a poner de manifiesto la impotencia de la ONU y de los principales actores del escenario internacional

En esas circunstancias, cuando el agotamiento del sistema ha llegado a ese nivel y el tiempo corre en nuestra contra, recobran pleno sentido las propuestas que ponen el énfasis en la seguridad humana- como un complemento fundamental de la seguridad de los Estados-, en la prevención de los conflictos violentos y en un modelo económico centrado preferentemente en la mejora del nivel de bienestar de las personas para no dejar a nadie atrás. **Aún estamos a tiempo.**

FOTO:
Una mujer sudanesa refugiada en Chad es atendida de un disparo en el cuello en el Hospital de Abeché, este de Chad.

CHAD © MOHAMMAD GHANNAM





CAPÍTULO



TENDENCIAS EN LA FINANCIACIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL[1]

Suzanna Nelson-Pollard,
asesora principal de política e incidencia, Development Initiatives

1 Esta es una versión abreviada del Informe Global Humanitarian Assistance 2023 (GHA). Puede acceder al informe completo y usar nuestras herramientas de datos para explorar los datos que respaldan los gráficos.

Nos gustaría agradecer a nuestros donantes: el Programa GHA está financiado por los gobiernos de Canadá, Dinamarca y los Países Bajos.

FOTO:
Marvi, una mujer afectada por las inundaciones en Pakistán vuelve a su pueblo, en el sur del país, con materiales de emergencia.

PAKISTÁN @ ASIM HAFEEZ

1 INTRODUCCIÓN

En 2022, **la demanda de asistencia humanitaria aumentó más que nunca.** Hubo una escalada del número de crisis complejas y prolongadas, impulsadas por causas estructurales, incluyendo el cambio climático (CC) y la guerra de Ucrania, además de las nuevas e intensas crisis como los devastadores terremotos que tuvieron lugar en Turquía y Siria, o el empeoramiento de las crisis de Afganistán y del Cuerno de África. A pesar de la respuesta excepcional por parte de los donantes ante el aumento sin precedentes del número de personas en situación de necesidad, **la magnitud de las necesidades hizo que el déficit en la financiación humanitaria alcanzara un máximo histórico.**

Por todo ello, la **necesidad imperante de realizar cambios en la financiación y en la respuesta humanitaria, así como de abordar de manera más efectiva las causas estructurales y la recuperación de las crisis,** es evidente y reconocida, pero más urgente que nunca.

Este capítulo muestra un análisis basado en datos de las necesidades derivadas de las crisis humanitarias, la financiación para las mismas, los avances en las reformas y de cómo los recursos, más allá de la financiación humanitaria, como la financiación climática, podrían emplearse para abordar los ciclos de las crisis.

2 PRINCIPALES TENDENCIAS EN LAS NECESIDADES DERIVADAS DE LAS CRISIS HUMANITARIAS

En 2022 la magnitud de las crisis humanitarias internacionales empeoró significativamente. **El número de personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria aumentó en un tercio, hasta alcanzar aproximadamente 406,6 millones de personas en 82 países diferentes**, continuando con la tendencia de crecimiento anual previo. Los conflictos nuevos y en curso (como en Ucrania, Myanmar y Etiopía), desastres relacionados con el CC (como los ocurridos en Pakistán y el Cuerno de África), y las consecuencias socioeconómicas persistentes tras la pandemia de la COVID-19 (como en Sri Lanka), conllevaron a un aumento del número de países en crisis.

El número de países con altos niveles de necesidad humanitaria creció también en 2022. El mayor aumento del número de personas en situación de necesidad de ayuda humanitaria (AH) se dio en Ucrania (con un incremento de 14,3 millones a 17,7 millones), Pakistán (que pasó de 12,6 millones a 23,6 millones) y Myanmar (con un aumento de 10,7 millones a 14,4 millones). Solo en ocho países hubo una reducción del número de personas en situación de necesidad humanitaria con respecto al 2021.

Las crisis complejas y prolongadas[2] **se están convirtiendo en la norma.** En 2022, los 44 países que sufrían una situación de crisis prolongada representaban el 83 % (339,3 millones) del total de las personas en situación de necesidad, aumentando con respecto al 2021, momento en el cual el 74 % (227,3 millones) de las personas que necesitaban ayuda vivían en un país que enfrentaba una crisis prolongada.

Cada vez de forma más frecuente, **las principales causas de las crisis humanitarias (los conflictos, el CC o la fragilidad socioeconómica), se entrecruzan y superponen, haciendo que la mayoría de las personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria viva en países que experimentan, al menos, dos de estas circunstancias.** En 2022, tres cuartas partes (306,9 millones) de las personas en situación de necesidad humanitaria vivía en países con tales características.

Ver figura 1

Entre 2018 y 2022, el número de personas en situación de necesidad se duplicó

Si bien el número de personas con necesidad de asistencia se incrementó considerablemente en 2022, este aumento forma parte de una aceleración rápida y a largo plazo de las necesidades humanitarias. Entre 2018 y 2022, el número de personas en situación de necesidad se duplicó pasando de 199,1 millones a 406,6 millones (Figura 1). Además, aunque las cifras anteriores y posteriores a 2018 no son directamente comparables (debido a una nueva fuente de datos que proporciona mejores evaluaciones de necesidades después de 2018), las estimaciones muestran que, **durante la última década, el número de personas en situación de necesidad de asistencia humanitaria pudo haberse cuadruplicado.**

Ver figura 2

A pesar de los esfuerzos realizados durante la década[3] pasada para desglosar los datos de personas en situación de necesidad humanitaria y poder así facilitar una mayor claridad de los perfiles demográficos de la población en contextos de crisis, en 2022, **solo un tercio de los llamamientos coordinados de la ONU facilitaron información sobre la proporción de mujeres, niños y niñas en dichos contextos.** Esto significa que los datos disponibles correspondían a poco más de la mitad de todas las personas en situación de necesidad, es decir, cerca de 186,6 millones de personas (Figura 2).

Según los datos de estos llamamientos, se puede señalar que **existe una proporción similar entre hombres y mujeres afectadas por crisis humanitarias (con diferencias entre países), pero esto deja de equipararse cuando se considera únicamente a la población adulta, con una proporción ligeramente mayor de mujeres** (53 %) que de hombres (47 %).

2
Los países con “crisis prolongadas” son aquellos que han tenido planes de respuesta nacionales coordinados por la ONU o componentes nacionales de planes de respuesta regionales durante al menos cinco años consecutivos en 2022.

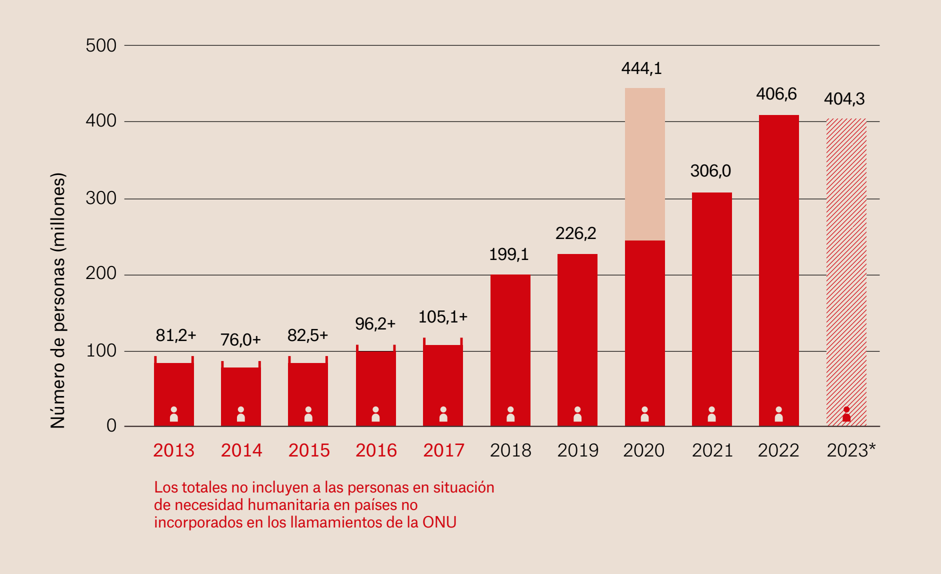
3
Care, Tufts Univ, UN Women (2023). Sex, age (and more) still matter: Data collection, analysis, and use in humanitarian practice. Ginebra. Disponible en: https://reliefweb.int/report/world/sex-age-and-more-still-matter-data-collection-analysis-and-use-humanitarian-practice-0



Tendencias de las personas en situación de necesidad humanitaria durante la última década, 2013–2022 y 2023 (datos preliminares)

Fuente: *Development Initiatives.* Elaborado a partir de datos del Ciclo de Programación Humanitaria (CPH) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la ONU, de la iniciativa ACAPS y de las cifras de personas en situación de necesidad extraídas de los informes *Global Humanitarian Assistance* (GHA) y del *Global Humanitarian Overview* (GHO).

Notas: Los datos de 2023 son preliminares a partir de abril de ese año. Las cifras de personas en situación de necesidad humanitaria para 2018-2023 se basan en el número máximo según las estimaciones finales por país del CPH de OCHA, cuando estén disponibles para los planes de respuesta humanitaria, y en las estimaciones máximas por país de ACAPS.

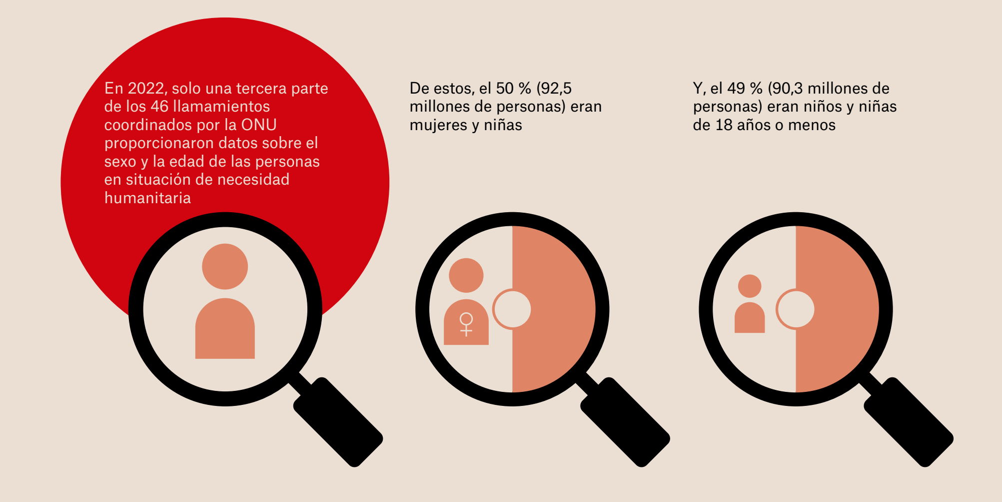




Desglose por sexo y edad de las personas en situación de necesidad en 2022

Fuente: *Development Initiatives.* Elaborado a partir del portal de datos de OCHA.

Notas: Las cifras corresponden a 18 planes de respuesta humanitaria y otros llamamientos que tuvieron lugar en 2022 con datos desglosados por sexo y edad de personas en situación de necesidad humanitaria. Esto representa el 55 % de todas las personas en situación de necesidad humanitaria cubiertas por los llamamientos coordinados de la ONU en 2022. La división entre mujeres y hombres por edad es una estimación basada en la cifra general de las personas en situación de necesidad humanitaria de los planes de respuesta humanitaria para Afganistán, Sudán, Siria y Ucrania. Las cifras de Ucrania son anteriores a la invasión rusa de febrero de 2022. En los planes de respuesta humanitaria para Etiopía, República Democrática del Congo y Sudán del Sur, y para el Plan de Respuesta de Emergencia del Líbano 2022 y el Plan de Respuesta ante Inundaciones de Pakistán, las cifras son estimadas en base al grupo de personas en situación de necesidad del clúster de seguridad alimentaria.



En general, los niños y niñas menores de 18 años se ven particularmente afectados por crisis humanitarias en comparación con los adultos y personas mayores: **la mitad de las personas en situación de necesidad humanitaria de las que hay datos disponibles son menores de 18 años (90,3 millones de niños y niñas en total).** Sin embargo, se estima que el 30 % de la población mundial tiene menos de 18 años[4].

Ver figura 3

El 44 % de las personas desplazadas vivían en 10 países, 7 pertenecían a la clasificación de países de ingresos bajos

El número total de personas desplazadas por la fuerza, tanto dentro como fuera de sus países de residencia, ha aumentado de manera constante en la última década.[5] Sin embargo, en el año 2022, hubo un aumento aún más pronunciado en el número de desplazamientos forzosos, duplicando los aumentos anuales observados entre 2019 y 2021. En 2022, el número total de personas desplazadas aumentó a 107,5 millones, lo que representa un incremento del 18,5 % (16,5 millones de personas) en comparación con 2021. De este total, el 59 % eran personas desplazadas forzosamente en sus países de residencia (personas desplazadas internamente, o IDP por sus siglas en inglés) a causa del conflicto y la violencia, siendo un total de 62,5 millones de personas (Figura 3).

El aumento general del número de personas desplazadas fue principalmente motivado por la invasión de Ucrania, además del aumento en desplazamientos internos en Somalia y Myanmar. Las crisis prolongadas y la dificultad de retorno significaron que Siria, Afganistán, Sudán del Sur y Myanmar estuvieran entre los cinco principales países de origen de personas refugiadas, al igual que en 2021, uniéndose en 2022 Ucrania tras la invasión rusa. **Un pequeño grupo de países continúa acogiendo a la mayoría de las personas forzosamente desplazadas y, al mismo tiempo, estos países enfrentan las mayores necesidades de asistencia y llamamientos de financiación.** Casi la mitad (44 %) de las personas desplazadas vivían en solo 10 países, 7 de los cuales pertenecen a la clasificación de países de ingresos bajos. África Subsahariana siguió siendo la región que acogía al mayor número de personas desplazadas.

La aceleración de los impactos climáticos, incluidas las crisis y los efectos climáticos de evolución lenta, **son cada vez más reconocidos como factores que inciden en las necesidades humanitarias y, también, en los desplazamientos internos y transfronterizos.** Se estima que, durante el año 2022, al menos, 8,7 millones de personas se encontraban en situación de desplazamiento interno debido a desastres, es decir, un 45 % más que el año anterior, habiendo 32,6 millones de personas desplazadas temporalmente por desastres a lo largo del año.[6]

4
United Nations Department for Economic and Social Affairs, Population Division (2022). *World Population Prospects 2022.* Disponible en: https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/

5
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados(2022). *Global Trends, Forced Displacement in 2021.* Copenhague. Disponible en: https://www.unhcr.org/media/40152

6
Observatorio de desplazamiwento Interno (IDMC) (2023). *Global Report on Internal Displacement*, pp.9. Ginebra. Disponible en: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/



Los 20 países con el mayor número de personas en situación de desplazamiento forzado en 2021-2022

Fuente: *Development Iniciatives*. Elaborado con datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Agencia de la ONU para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), el Índice de Gestión de Riesgos (INFORM) y el Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC).

Notas: República Democrática del Congo aparece como RDC. Los 20 países fueron seleccionados en base al tamaño de la población desplazada que acogieron en 2022. La categoría de "población desplazada" incluye a las personas refugiadas y personas en situaciones similares, tales como las personas desplazadas internas (IDP), solicitantes de asilo y otras personas desplazadas bajo el mandato de ACNUR. "Otras personas desplazadas" incluye a la población venezolana desplazada fuera de su país. Las cifras de desplazamiento forzado interno se refieren a los desplazamientos forzosos a causa de conflicto, excluyendo a las personas desplazadas por factores medioambientales o desastres de origen natural. Los datos están organizados de acuerdo con las definiciones de país o el territorio de asilo de ACNUR. Según los datos de UNRWA, las personas refugiadas palestinas que se encuentran registradas están incluidas como personas refugiadas en Jordania, Líbano, Siria y Palestina. Los datos de ACNUR reflejan cifras registradas solo hasta la de mitad del año 2022, y los datos de UNRWA de 2022 están basados en una estimación interna.

Personas desplazadas

- Personas refugiadas (incluye situaciones similares al refugio)
- Personas en situación de desplazamiento interno
- Solicitantes de asilo
- Venezolanos/as en el exterior

Número de personas desplazadas (millones)

Eje: 0, 2, 4, 6, 8

País	Año	Total
Siria	2022	7,6
	2021	7,3
Colombia	2022	7,3
	2021	7,1
RDC	2022	6,2
	2021	5,9
Ucrania	2022	5,9
	2021	0,9
Turquía	2022	5,1
	2021	5,2
Etiopía	2022	4,7
	2021	4,4
Sudán	2022	4,7
	2021	4,3
Yemen	2022	4,6
	2021	4,4
Afganistán	2022	4,4
	2021	4,4
Somalia	2022	3,9
	2021	3,0
Nigeria	2022	3,7
	2021	3,3
Jordania	2022	3,3
	2021	3,1
Palestina	2022	2,9
	2021	2,4
Alemania	2022	2,5
	2021	1,5
Burkina Faso	2022	1,9
	2021	1,6
Sudán del Sur	2022	1,8
	2021	1,7
Estados Unidos	2022	1,8
	2021	1,6
Perú	2022	1,6
	2021	1,4
Uganda	2022	1,5
	2021	1,6
Myanmar	2022	1,5
	2021	0,6

En 2022, el número de personas que padecen inseguridad alimentaria severa continuó creciendo, hecho agravado por la crisis alimentaria del Cuerno de África y la crisis de Ucrania. Se calcula que, en 2022 y 2023[7], 265,7 millones de personas de 60 países, afrontan una situación de inseguridad alimentaria aguda[8]. En comparación con el periodo de 2021-2022, esto supone un aumento del 8 % (de 246,1 millones de personas) y más del doble del número de personas que sufrían inseguridad alimentaria severa antes de la pandemia de la COVID-19 (115,2 millones de personas). Un gran número de personas en situación de inseguridad alimentaria se concentra en unos pocos países. Los países con las cinco mayores poblaciones que se enfrenta a inseguridad alimentaria (República Democrática del Congo, Etiopía, Afganistán, Yemen y Nigeria) representan casi dos quintas partes (un 38 %, 101,5 millones) de personas que enfrentan inseguridad alimentaria en 2022 y 2023.

El total de la ayuda humanitaria internacional alcanzó los 46.900 millones de dólares en 2022

3
PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA FINANCIACIÓN HUMANITARIA

En 2022 se produjo una respuesta sin precedentes de los donantes humanitarios públicos y privados, impulsada en gran medida por el apoyo a Ucrania (Figura 4). **El total de la ayuda humanitaria internacional aumentó en 10.000 millones de dólares (27 %)** hasta alcanzar los 46.900 millones de dólares en 2022, lo que supone un fuerte aumento del ritmo de crecimiento respecto al año anterior (13 %). La financiación procedente de donantes públicos – gobiernos e instituciones de la UE – aumentó en 8.000 millones de dólares (27 %) en 2022 (de 30.100 millones de dólares en 2021 a 38.100 millones de dólares). Del mismo modo, los donantes privados parecen haber respondido con mucha fuerza a la crisis de Ucrania, con un aumento estimado de las contribuciones de al menos 2.000 millones de dólares (29 %) en 2022 (de 6.800 millones de dólares en 2021 a 8.800 millones de dólares).

Ver figura 4

7
Los datos se toman del año disponible más reciente. Algunas evaluaciones de la inseguridad alimentaria de los países abarcan el final y el principio de años consecutivos.

8
Medida por la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) inseguridad alimentaria aguda Fases 1–5. El número de personas que se encuentran en las fases 3, 4 y 5 de la CIF (crisis, emergencia y catástrofe/hambruna) es una medida fundamental para hacer un seguimiento de la inseguridad alimentaria y, junto con otras fuentes de datos como las identificaciones de necesidades humanitarias, se utiliza a lo largo de este informe como definición de "inseguridad alimentaria".

En 2022, **la financiación necesaria para satisfacer las necesidades humanitarias en todo el mundo alcanzó un nivel sin precedentes, aunque los datos preliminares para 2023 sugieren que podría superarse** (Figura 5). En 2022 se solicitó un total de 52.400 millones de dólares a través de 46 llamamientos coordinados de la ONU. El impacto sistémico de la pandemia de la COVID-19 ya había provocado un aumento sin precedentes de las necesidades de financiación en los llamamientos humanitarios de 2020 y 2021. Sin embargo, la financiación solicitada a través de los llamamientos de la ONU en 2022 aumentó de nuevo un 37 % con respecto a 2021 (14.000 millones de dólares). Desde 2013, se ha producido un aumento de casi cuatro veces, de 13.200 millones de dólares a 52.400 millones de dólares.

Ver figura 5

El déficit global de financiación creció hasta alcanzar el mayor volumen registrado, 22.100 millones de dólares

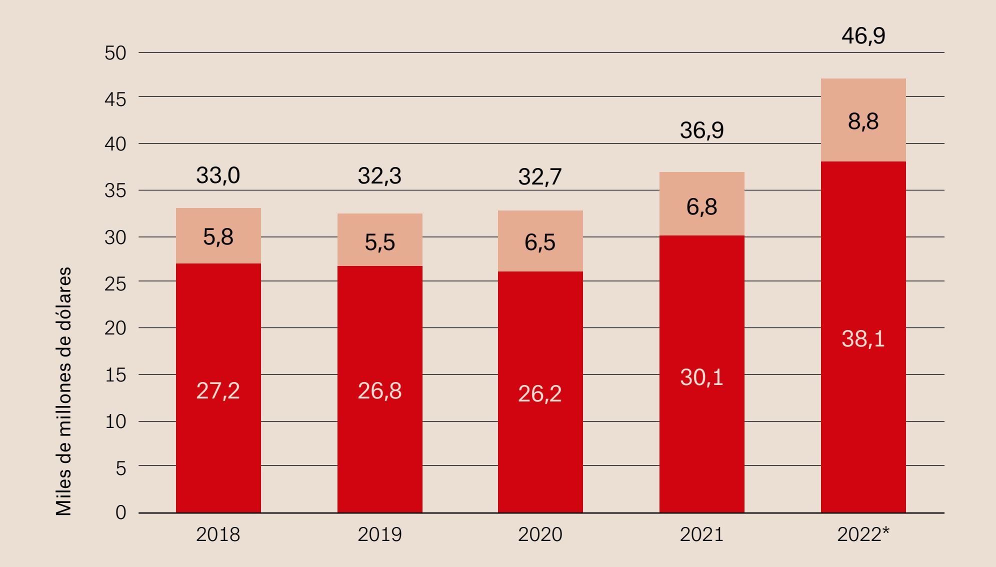
En 2022, los donantes aportaron una financiación récord de 30.300 millones de dólares a los llamamientos coordinados de la ONU, lo que supone un aumento de más del 40 % (8.900 millones de dólares). **Aunque la financiación de los llamamientos aumentó significativamente,** la magnitud de estos hizo que **la proporción de llamamientos cubiertos en 2022 solo aumentara ligeramente en comparación con 2021, y el déficit global de financiación creció en términos absolutos hasta los 22.100 millones de dólares** – el mayor volumen registrado – frente a los 17.000 millones de dólares de 2021. Se trata de un aumento alarmante en comparación con el registrado entre 2013 y 2019 – antes de la pandemia de la COVID-19 – cuando en media los llamamientos no cubiertos se situaron en 9.200 millones de dólares.



Volumen de financiación humanitaria internacional, 2018–2022

Fuente: *Development Initiatives*. Elaborado con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de la OCHA, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) de las Naciones Unidas y nuestra base de datos sobre contribuciones privadas.

Notas: Las cifras para 2022 son preliminares. Los totales de años anteriores difieren de los recogidos en informes GHA anteriores debido a la deflación y a la actualización de los datos. Los datos están a precios constantes de 2021.



Privados

Gobiernos e instituciones de la UE

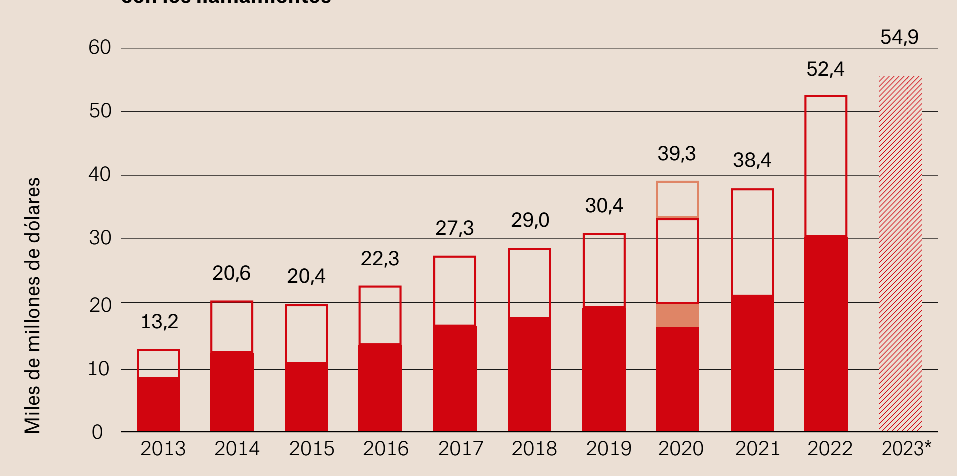


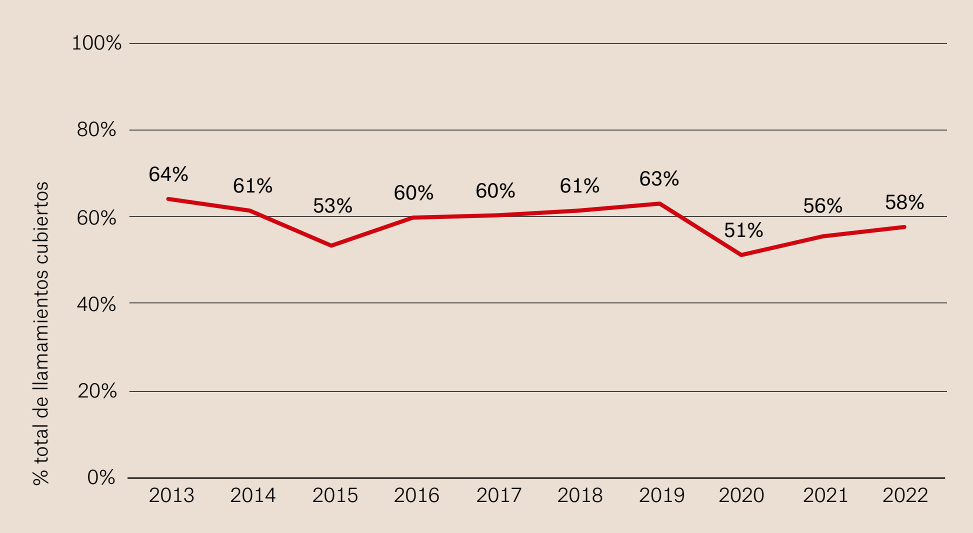
Financiación y necesidades no cubiertas, llamamientos coordinados de la ONU, 2013–2023

Fuente: *Development Initiatives*. Elaborado con datos del FTS de la OCHA, de ACNUR y del panel de financiación del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia-3RP de Siria.

Notas: Los datos son a precios corrientes. Los datos de 2023 en materia de llamamientos son preliminares (abril). No se aportan cifras desglosadas de 2023 en materia de llamamientos y su financiación porque los datos en materia de financiación son parciales y cambian continuamente en el momento de redactar este informe.[1] El porcentaje de necesidades cubiertas en 2020 incluye toda la financiación, para la Covid-19 y otras respuestas, en relación con todos los llamamientos de ese año.

1 La información actualizada sobre la financiación y las necesidades de los planes de respuesta coordinados por la ONU en 2023, seguida por el FTS. Disponible en: https://fts.unocha.org/appeals/overview/2023





Llamamientos no cubiertos

Financiación

Llamamientos no cubiertos para la respuesta a la COVID-19 en 2020

Financiación destinada a la respuesta a la COVID-19 en 2020

Llamamientos preliminares de 2023

Solo el 58 % de los llamamientos a nivel mundial se cubrieron en 2022. Sin embargo, alrededor de un tercio recibieron el 50 % o menos de la financiación solicitada. Los llamamientos que recibieron el mayor volumen de financiación fueron el Llamamiento Urgente de Ucrania (3.700 millones de dólares, 85 %), el Plan de Respuesta Humanitaria para Afganistán (3.200 millones de dólares, 73 %) y el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia-3RP de Siria (2.400 millones de dólares, 39 %).

Ver figura 6

La mayoría (18) de los 20 principales donantes públicos de AH internacional aumentaron sus contribuciones en 2022 respecto a 2021 (Figura 6). **Los 20 principales donantes concentraron casi toda la financiación pública**, representando el 97 % (37.200 millones de dólares) de los recursos públicos totales, una proporción similar a la de 2021 (98 %). Los tres mayores donantes públicos – EE. UU., Alemania y las instituciones de la UE – representaron conjuntamente el 64 % del total de la AH internacional procedente de donantes públicos, y EE. UU. por sí solo representó el 39 %. Es necesario diversificar el número de fuentes de financiación y avanzar hacia un mayor reparto de responsabilidades.

Es necesario diversificar el número de fuentes de financiación y avanzar hacia un mayor reparto de responsabilidades

En 2022, la mayoría de los donantes aumentaron la proporción de la Renta Nacional Bruta (RNB) destinada a AH en consonancia con los aumentos generales del volumen, pero la proporción de la RNB sigue variando mucho entre los donantes. Seis gobiernos donantes destinaron el 0,1 % o más de su RNB a AH en 2022: Luxemburgo, el 0,22 %; Suecia, el 0,17 %; Noruega, el 0,16 %; Alemania, el 0,12 %; Dinamarca, el 0,11 %; y Emiratos Árabes Unidos, el 0,10 %.

3.1. Principales receptores de financiación humanitaria

A pesar de que en 2022 hubo 46 respuestas humanitarias coordinadas por la ONU, **10 crisis recibieron casi dos tercios de toda la AH internacional** (Figura 7). Solo 13 países han figurado entre los 10 principales receptores de AH internacional entre 2018 y 2022, y siete – Sudán del Sur, Somalia, Siria, Líbano, Etiopía, Yemen y la República Democrática del Congo – han aparecido cada año. La gran mayoría de la financiación en 2022, el 92 % (32.800 millones de dólares) se destinó a países que sufren crisis prolongadas, lo que supone un aumento respecto al 88 % (24.800 millones de dólares) de 2021.

Tras la invasión rusa de Ucrania, este país se convirtió en el mayor receptor de AH internacional en 2022, con 4.400 millones de dólares. Afganistán fue el segundo mayor receptor en 2022, recibiendo 3.900 millones de dólares, un aumento del 85,5 % respecto a 2021 (2.100 millones de dólares), y casi cinco veces la financiación recibida en 2020 (780 millones de dólares). La financiación disminuyó tanto para Yemen como para Siria, los dos mayores receptores en 2021.

Ver figura 7



Los 20 mayores donantes públicos de ayuda humanitaria en 2022 y variación con respecto a 2021

Fuente: *Development Initiatives*. Elaborado con datos del CAD de la OCDE, del FTS de la OCHA, del CERF y de la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TIKA).

Notas: Emiratos Árabes Unidos aparece como EAU. Los datos de 2022 son preliminares. Datos a precios constantes de 2021. “Donantes públicos” se refiere a gobiernos e instituciones de la UE. Las contribuciones de los Estados miembros actuales y anteriores de la UE a AH internacional de las instituciones de la UE se muestran por separado (véase el capítulo sobre metodología y definiciones del Informe GHA 2023). La variación porcentual excluye las contribuciones de la UE y compara para los donantes los volúmenes de 2022 basados únicamente en los datos del FTS con los volúmenes de 2021 de la misma fuente y según la misma metodología.

* Turquía aparece sombreada de forma diferente porque la AH que notifica voluntariamente al CAD se destina en gran medida a acoger a personas refugiadas sirias dentro de Turquía, por lo que no es estrictamente comparable con la AH internacional de otros donantes en este gráfico.

** Las cifras preliminares de 2022 para Dinamarca solo se han comunicado parcialmente y es probable que se revisen al alza en el informe final a finales de 2023. Las cifras de 2021 difieren de las del Informe GHA 2022 debido a los datos definitivos sobre la AH internacional.

% de cambio, 2021–2022	Donante	Millones de dólares (precios de 2021)
+19,7%	EE. UU.	15.000
+6,5%	Turquía*	7.200
+25,6%	Alemania	5.300 (+900)
+11,5%	Instituciones de la UE	4.100
+73,9%	Japón	2.100
+29,2%	Reino Unido	1.700 (+200)
+5,4%	Suecia	1.200 (+100)
+21,3%	Canadá	1.100
+8,6%	Noruega	900
+42,6%	Países Bajos	800 (+200)
+119,5%	Francia	800 (+700)
-45,8%	Arabia Saudí	800
+38,9%	Suiza	700
+64,5%	Italia	500 (+500)
-8,5%	Dinamarca**	500 (+100)
+16,0%	Australia	400
+4,9%	EAU	400
+11,4%	Bélgica	300 (+200)
+26,9%	Irlanda	300 (+100)
+32,3%	Corea del Sur	300
+45,8%	Austria	200 (+100)

Eje: 0, 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16

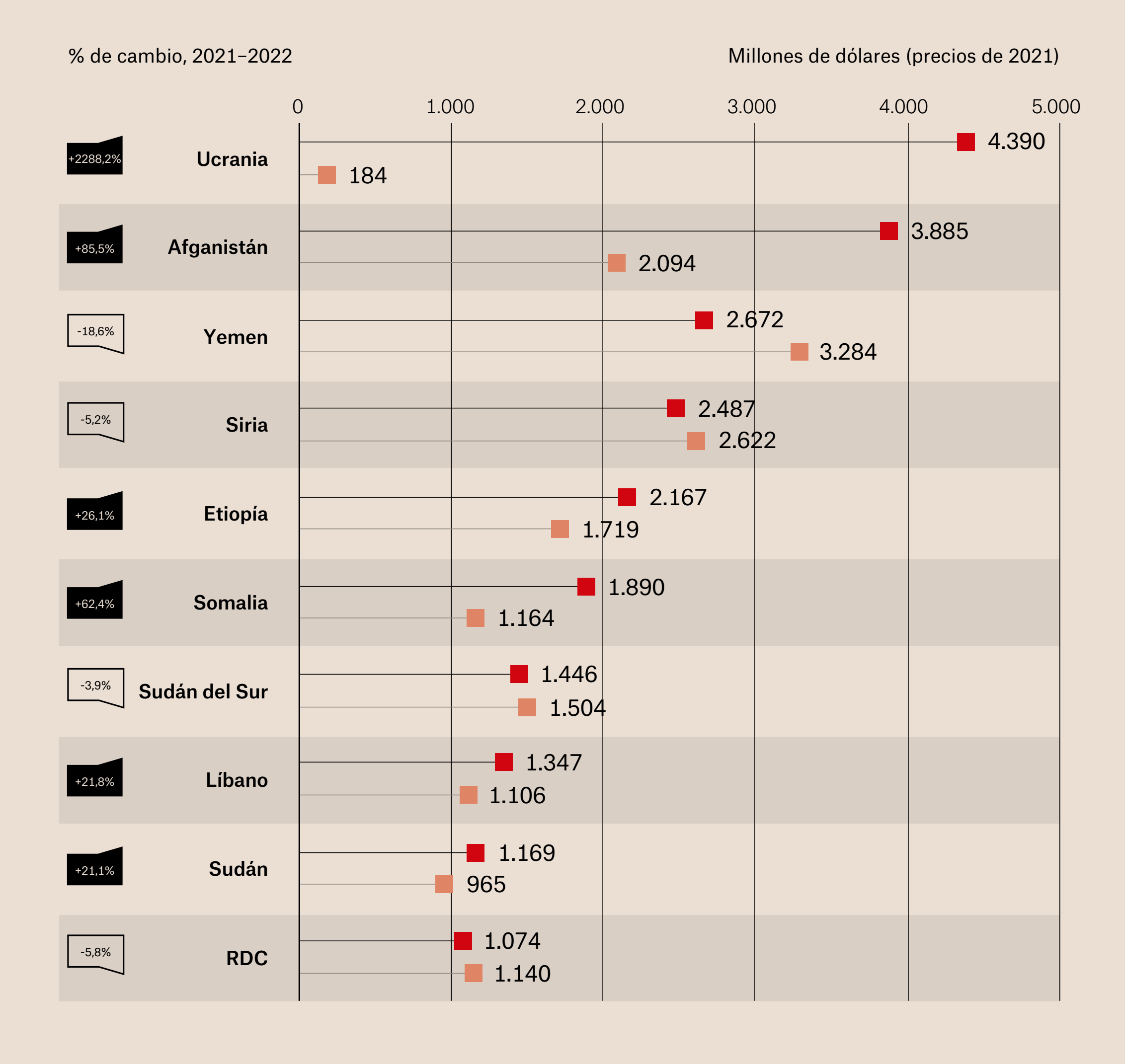
% aumento respecto a 2021 · % disminución respecto a 2021 · Total ayuda humanitaria · Contribución adicional estimada a la ayuda humanitaria de las insituciones de la UE



Los 10 mayores receptores de AH internacional en 2022

Fuente: *Development Initiatives*. Elaborado con datos del FTS de la OCHA.

Notas: República Democrática del Congo aparece como RDC. Datos a precios constantes de 2021. Los totales de años anteriores difieren de los recogidos en informes GHA anteriores debido a la deflación y a la actualización de los datos.



2022
2021

% de cambio, 2021–2022

Incremento

Disminución

4

UN MEJOR SISTEMA HUMANITARIO: LIDERAZGO LOCAL

En 2022, l**os donantes públicos confiaron cada vez más en las agencias de la ONU para la ejecución de programas humanitarios**, con un 61 % (22.800 millones de dólares) de la financiación pública total canalizada a través de organismos multilaterales, frente al 52 % de 2021. **Las ONG continuaron siendo los segundos mayores receptores de financiación humanitaria internacional**, recibiendo alrededor de 6.400 millones de dólares en 2022 (un 17 % de la financiación total directa), seguidas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (6,6 %, 2.500 millones de dólares) y los fondos comunes (6,3 %, 2.300 millones de dólares). Casi toda esta financiación dirigida a ONG se canalizó a través de ONG Internacionales, con solo el 0,2 % (80 millones de dólares) de financiación directa canalizada por ONG locales y nacionales.

Los esfuerzos para aumentar los volúmenes de financiación a actores locales y nacionales continuaron siendo insuficientes

A pesar de la labor de incidencia continua realizada por actores locales y nacionales y sus aliados, del mayor compromiso de los principales donantes, y del impulso generado a través del *Grand Bargain*,[9] los esfuerzos para incrementar los volúmenes de financiación disponibles para los actores locales y nacionales continuaron siendo insuficientes (Figura 8). En 2022, solo el 1,2 % del total de la financiación humanitaria internacional se proporcionó directamente a actores locales y nacionales, lo que representa un aumento del volumen de 377 millones de dólares en 2021 a 485 millones de dólares.

Ver figura 8

A pesar de las leves mejoras en la notificación de la financiación que pasa a través de una o más organizaciones intermediarias, el seguimiento del compromiso del *Grand Bargain* de proporcionar el 25 % del total de la financiación humanitaria "de la forma más directa posible" a los actores locales y nacionales sigue siendo inviable.

Se están produciendo cambios en la práctica sobre el acceso equitativo a la financiación de los costes no relacionados con proyectos (es decir, los gastos generales) y se está desarrollando un cierto impulso, por ejemplo, a través de las recientes orientaciones del Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) sobre la práctica en materia de gastos generales para los organismos de la ONU y las ONG internacionales.[10]

9 Comité permanente entre organismos (IASC) (2023). *Caucus on funding for localisation – Endorsement of the three recommendations by the caucus members and outcome document*. Marzo 2023. Disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/caucus-funding-localisation-endorsement-three-recommendations-caucus-members-and-outcome-document

10 Véase, IASC (2022). *IASC Guidance on the Provision of Overheads to Local and National Partners.* Disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/humanitarian-financing/iasc-guidance-provision-overheads-local-and-national-partners

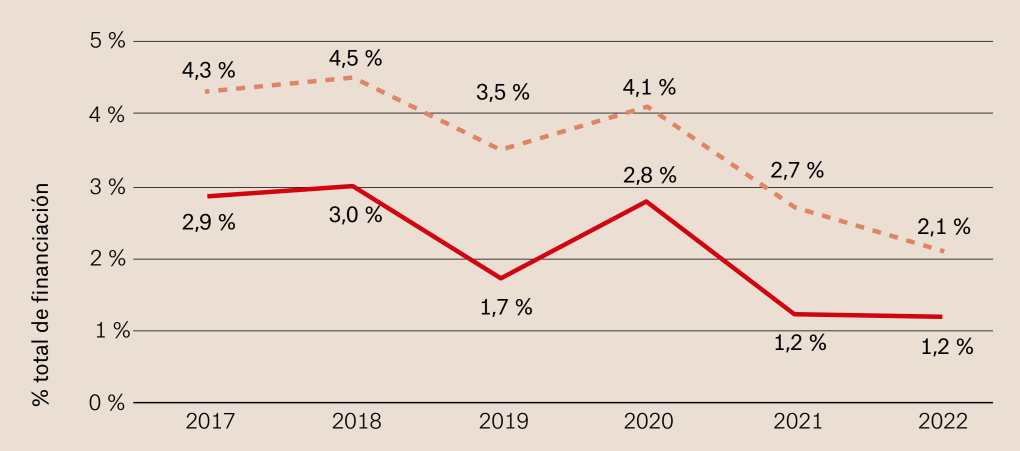


Los 10 mayores receptores de AH internacional en 2022

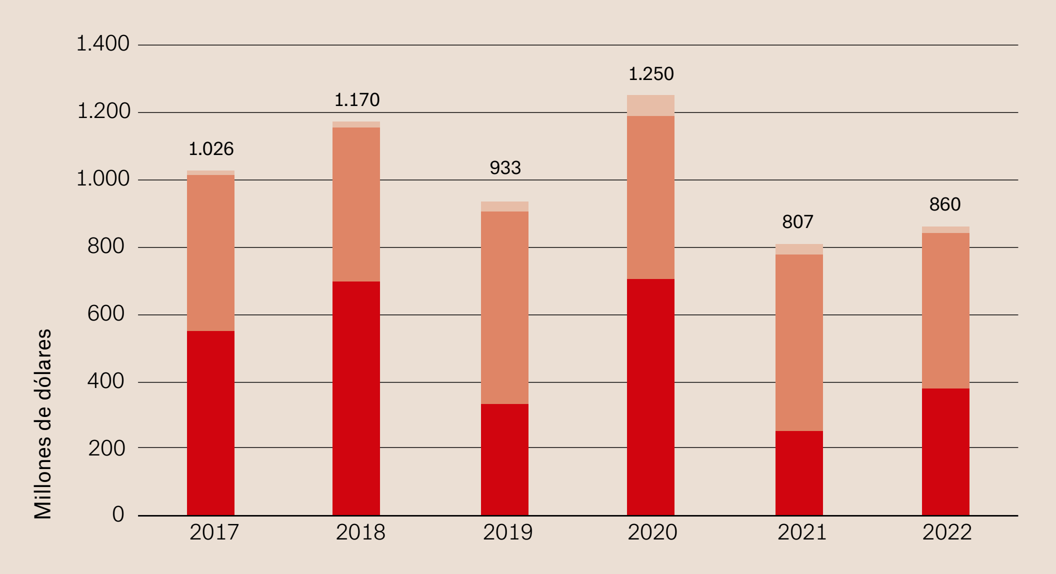
Fuente: Development Initiatives a partir de datos del FTS de la OCHA y los fondos mancomunados dirigidos a países (CBPF).

Notas: Los actores locales y nacionales incluyen todas las ONG locales, nacionales o locales/nacionales, determinadas por la codificación interna de la organización. Las ONG Internacionales del Sur que reciben fondos para operar dentro del país en el que tienen sede se incluyen como actores nacionales. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (CRMLR) que recibieron financiación humanitaria internacional para dar respuesta a crisis nacionales en sus países se incluyen como actores locales y nacionales. Del mismo modo, la financiación internacional dirigida a gobiernos nacionales se considera financiación de los actores nacionales solo cuando la financiación contribuye a la respuesta a las crisis nacionales. La financiación solo se muestra para los flujos que se notificaron con información sobre la organización receptora. Los datos son a precios constantes de 2021.

Financiación directa e indirecta dirigida a actores locales y nacionales (% total de financiación)



Financiación directa e indirecta dirigida a actores locales y nacionales por tipo de destinatario





En 2022, los volúmenes de financiación asignados a través de los fondos mancomunados dirigidos a países (CBPF) de OCHA y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) fueron los mayores jamás registrados, con un crecimiento récord de 1.900 millones de dólares. Sin embargo, colectivamente, estos fondos mancomunados recibieron una menor proporción del total de la AH internacional de los donantes públicos, decreciendo tras el máximo de los últimos 5 años del 7,6 % en 2019 a un 5,4 % en 2022.

Los CBPF establecen un alto nivel de transparencia en los flujos de financiación dentro del sistema humanitario al proporcionar datos sobre las asignaciones y subdonaciones prácticamente a tiempo real. **El volumen de los fondos asignados a los actores locales y nacionales a través de los CBPF ha crecido constantemente en los últimos años y, en 2022, fue el mayor en volumen y en porcentaje de las asignaciones totales**, con un 28 % (337 millones de dólares) de las asignaciones de los CBPF destinadas a los actores locales y nacionales. En 2021, un porcentaje preliminar del 18 % (80 millones de dólares) de asignaciones del CERF fueron subconcedidas a los actores locales y nacionales.

Los programas de transferencias monetarias y vales representaron un 20 % del total de la AH internacional en 2022

Con un crecimiento constante en los volúmenes proporcionados en los últimos seis años, el aumento del uso de la asistencia humanitaria prestada en forma de programas de transferencias monetarias y vales (PTM) se cita comúnmente como un ejemplo exitoso de la reforma del sistema humanitario.[11] En 2022, **el uso de PTM se aceleró en respuesta a la guerra de Ucrania y al aumento de los niveles de inseguridad alimentaria a nivel global.** Los datos preliminares de 2022 sobre PTM muestran que el volumen transferido a las personas afectadas por crisis se elevó a 7.900 millones de dólares, lo que supone un incremento del 40 % con respecto al 2021 (Figura 9). Este séptimo aumento interanual consecutivo fue el mayor registrado.

Se calcula que los PTM representaron un 20 % del total de la AH internacional en 2022. Investigaciones recientes sugieren que, según los propios objetivos de las organizaciones que realizan este tipo de asistencia, hay un potencial para que, al menos, el 30 % y, quizás, el 50 % de toda la AH internacional se proporcione a través de PTM.[12]

Ver figura 9

11
ODI (2022). The Grand Bargain in 2021: An independent review. Disponible en: https://odi.org/en/publications/the-grand-bargain-in-2021-an-independent-review/

12
Humanitarian Outcomes, Development Initiatives and CALP Network (2022). *Increasing the use of humanitarian cash and voucher assistance.* Disponible en: https://www.calpnetwork.org/publication/increasing-the-use-of-humanitarian-cash-and-voucher-assistance/

5
MÁS ALLÁ DE LA FINANCIACIÓN HUMANITARIA: ABORDAR LOS CICLOS DE LAS CRISIS

En situaciones de crisis prolongadas y de larga duración,[13] los riesgos complejos e interrelacionados que plantean los conflictos, la fragilidad socioeconómica y el CC conducen, a menudo, a un aumento de las necesidades humanitarias. También dificultan la recuperación de las crisis y el desarrollo de la resiliencia.

El examen de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) muestra una reducción de la cantidad de ayuda al desarrollo recibida por los países que se enfrentan a crisis de larga duración. Entre 2017 y 2021, el volumen y la proporción de la AOD recibida por esos países se redujeron (en 600 millones de dólares; del 50 % al 48 % de la AOD total recibida por estos países). **Sin embargo, el volumen y la proporción de la ayuda total recibida como ayuda humanitaria aumentaron**, alcanzando el 41 % de la AOD en 2021 (frente a una media del 37 % en los últimos cinco años). Esto sugiere una mayor dependencia de la AH.

Los costes de acogida de personas refugiadas en los países ascendieron a la cifra récord de 30.100 millones de dólares

Algunos donantes públicos también destinaron una parte significativamente mayor de sus presupuestos de AOD a cubrir los costes de acogida de personas refugiadas. En 2022, la AOD preliminar comunicada por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para cubrir los costes de acogida de personas refugiadas en los países ascendió a la cifra récord de 30.100 millones de dólares, frente a los 12.800 millones de dólares de 2021 (un aumento del 134 %).[14]

Las necesidades de financiación relacionadas con las condiciones meteorológicas extremas son hasta ocho veces superiores a las de hace 20 años.[15] La orientación de la AOD asignada a la financiación climática y a la financiación de la reducción del riesgo de desastres (RRD) puede ser fundamental para apoyar la respuesta, la recuperación y la creación de resiliencia ante una crisis (preservando los logros en materia de

13
Las "crisis prolongadas" se refieren a países que han tenido planes de respuesta nacionales coordinados por la ONU o componentes nacionales de planes de respuesta regionales durante al menos cinco años consecutivos en 2022.

14
Las directivas del CAD de la OCDE sobre la notificación de los costes de las personas refugiadas en los países donantes publicadas en 2017 establecieron los siguientes criterios para que esta financiación se contabilice como AOD: los costes solo pueden contabilizarse como AOD durante un máximo de 12 meses a partir de la fecha de solicitud de asilo o de entrada; solo determinadas categorías de costes pueden considerarse AOD, en su mayoría relacionadas con la manutención temporal y la educación. Véase: Organisation for Economic Co-operation and Development, (2017). *Clarifications to the statistical reporting directives on in-donor refugee costs*. Disponible en: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm

15
Oxfam (2022). *Footing the Bill: Fair finance for loss and damage in an era of escalating climate impacts.* Disponible en: https://www.oxfam.org/en/research/footing-bill-fair-finance-loss-and-damage-era-escalating-climate-impacts

desarrollo y reduciendo la vulnerabilidad general ante sucesivos impactos humanitarios).

Los datos actuales sobre los flujos de financiación para la lucha contra el CC son limitados y, en algunos casos, pueden inducir a error;[16] sin embargo, es evidente que el compromiso internacional de 100.000 millones de dólares anuales asumido en el Acuerdo de París de 2015 – para ayudar a los países más vulnerables a los efectos del CC[17] – aún no se ha cumplido, y la financiación global de la lucha contra el CC sigue siendo insuficiente.[18]

Los fondos multilaterales, incluido el Fondo Verde para el Clima, que es el principal mecanismo multilateral de financiación para el clima, han proporcionado niveles muy bajos de financiación per cápita para el clima desde 2003.

Ver figura 10

La financiación para la adaptación al clima es especialmente importante para ayudar a reducir los efectos de las crisis

Los países que atraviesan crisis prolongadas y también son altamente vulnerables al cambio climático reciben menos financiación per cápita multilateral para el clima que otros países altamente vulnerables (Figura 10). De hecho, en los últimos 20 años (desde 2003), los/as habitantes de los países más vulnerables al clima y que sufren crisis prolongadas han recibido en total alrededor de 1 dólar por persona de financiación asignable por país de los fondos multilaterales para el clima. Por el contrario, los/as habitantes de los países más vulnerables al clima pero que no sufren crisis prolongadas han recibido casi cinco veces esta cantidad de financiación multilateral para el clima asignable por país (4,88 dólares por persona).

La financiación para la adaptación al clima es especialmente importante para ayudar a reducir los efectos de las crisis preparando a las comunidades para resistir los impactos asociados al cambio climático, por ejemplo, mediante medidas de adaptación basadas en los ecosistemas o mecanismos innovadores de financiación para el fomento de la resiliencia.[19] **Se calcula que la financiación actual para la adaptación es entre 5 y 10 veces inferior a lo que se necesita para preparar a los países de renta baja ante la aceleración de los efectos del CC.** En media, los países que atraviesan crisis prolongadas no reciben una proporción significativamente mayor de financiación para la adaptación o la mitigación que los demás.

16
Development Initiatives (2022). Climate finance: Accounting and accountability. Disponible en: https://devinit.org/resources/climate-finance-accounting-and-accountability/

17
Para una clasificación de las partes y sus obligaciones en los acuerdos de la CMNUCC, véase: United Nations Climate Change. Parties & Observers. Disponible en: https://unfccc.int/parties-observers

18
Oxfam (2022). *Climate Finance Short-changed: The real value of the $100 billion commitment in 2019-2020*. Disponible en: https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-short-changed-the-real-value-of-the-100-billion-commitment-in-2-621426/

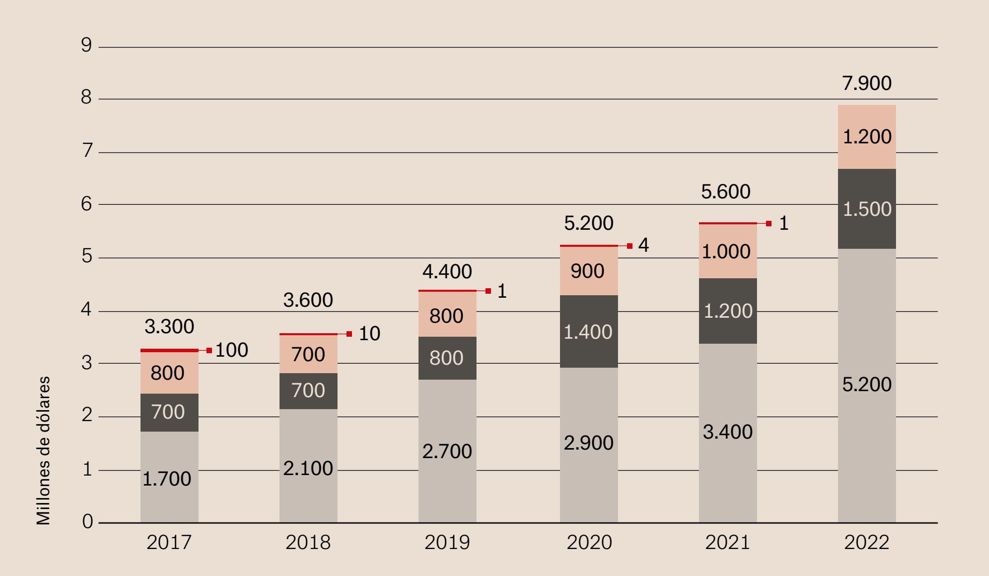
19
UN Environment Programme. Climate adaptation. Disponible en: https://www.unep.org/explore-topics/climate-action/what-we-do/climate-adaptation (acceso el 15 de mayo de 2023).

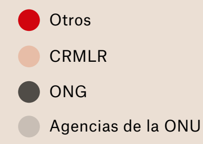


Financiación total para ayuda humanitaria mediante PTM, 2017–2022

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos de Cash Learning Partnership (CALP) de los socios ejecutores y complementados con datos del FTS de la OCHA.

Notas: La Cruz Roja y Media Luna Roja aparecen como CRMLR. Los datos de 2022 son preliminares, ya que algunas organizaciones no han facilitado datos o son parciales. Se evita la doble contabilización de PTM en los programas donde estos se otorgan de un socio a otro cuando se ha obtenido información sobre ello. Los valores de transferencia para la financiación recogida por el FTS son estimaciones basadas en la relación media entre los valores de transferencia y los costes generales de programación de las organizaciones con datos disponibles. No se dispone de datos de todas las organizaciones incluidas en todos los años. Los datos son a precios corrientes.



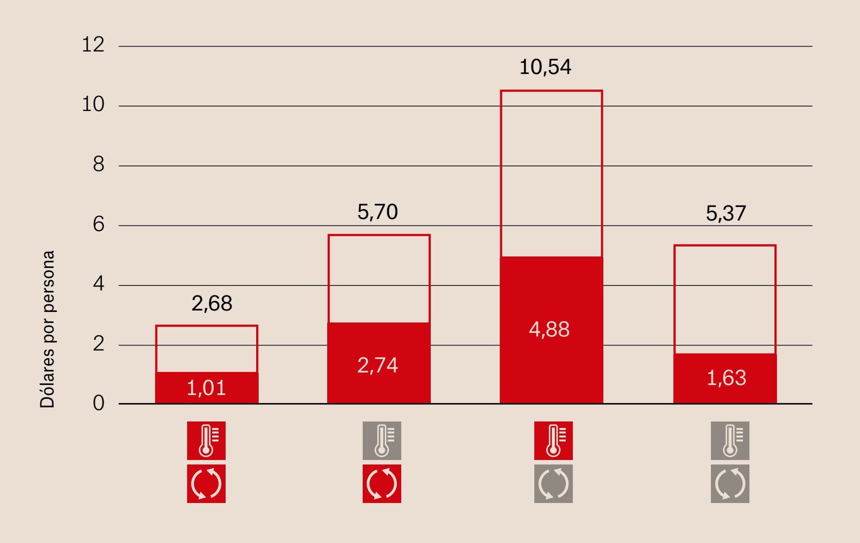




Financiación climática multilateral per cápita para países que sufren crisis prolongadas y/o impactos climáticos de alta vulnerabilidad

Fuente: Development Initiatives. Elaborado con datos de Climate Funds Update, el Ciclo de Programación Humanitaria (CPH) de la OCHA, ACNUR y las Perspectivas de Población Mundial de las Naciones Unidas.

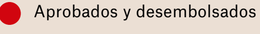
Nota: Datos a precios constantes de 2021. Solo se incluyen los fondos asignables por país.



Aprobados y desembolsados

Aprobados pero no desembolsados

Dólares por persona que reside en paises que:



Son muy vulnerables al cambio climático

Sufren crisis prolongadas

La financiación internacional de la RRD, cada vez más centrada en la acción anticipatoria,[20] es un componente esencial para garantizar que se preserven los logros del desarrollo y que los efectos de un desastre no empeoren la vulnerabilidad ni agraven las crisis existentes. La financiación internacional de la RRD procede de donantes bilaterales y multilaterales, en forma de subvenciones o préstamos. Los donantes multilaterales aportaron el 31 % (943 millones de dólares) de la AOD destinada a la RRD en 2021, casi la mitad de la cual (46 %, 438 millones de dólares) procedía del Banco Mundial.

Se ha proporcionado un total de 13.200 millones de dólares en financiación relacionada con la RRD desde 2017, cuando comenzó la presentación de informes en relación con el Marco de Sendai. Entre 2018 y 2020 se produjeron aumentos constantes en la AOD para la RRD, pero en 2021 (el año más reciente para el que se dispone de datos) se produjo un descenso del 5 % hasta los 3.000 millones de dólares.[21] De este total, el 43 % (1.300 millones de dólares) se proporcionó en forma de préstamos.

Los esfuerzos de reforma siguen siendo lentos y la estructura del sistema humanitario permanece estática



6 CONCLUSIÓN

El capítulo dibuja el panorama de un sistema sometido a una inmensa presión para seguir el ritmo de unas demandas cada vez mayores. Los esfuerzos de reforma siguen siendo lentos y la estructura del sistema humanitario permanece estática. Se necesita una inversión significativa para garantizar que la financiación de la lucha contra el CC sea complementaria a los esfuerzos humanitarios, y que se dirija adecuadamente a los países que más lo necesitan.

20 Véase, por ejemplo, la conferencia Casement de Mark Lowcock (ex Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas): https://reliefweb.int/report/world/under-secretary-general-humanitarian-affairs-and-emergency-relief-coordinator-mark-0

21 AOD de donantes bilaterales y multilaterales comunicada al Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores del CAD de la OCDE.


Bronx

CAPÍTULO



DE 2003 A 2023: ALGUNAS CLAVES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA EN EL SIGLO XXI

Francisco Rey Marcos,
codirector del IECAH

1 INTRODUCCIÓN

Desde que comenzáramos a elaborar y publicar los *Informes de acción humanitaria* del IECAH y MSF-E en los primeros años de este siglo, el escenario internacional ha sufrido importantes modificaciones y, tanto en el plano geopolítico, como en el de las amenazas a las que nos enfrentamos, con la crisis climática, la extrema pobreza y desigualdad, junto a las situaciones de fragilidad y violencia como las más evidentes, el mundo es bastante distinto del que conocíamos. Y eso ha tenido importantes repercusiones en materia humanitaria. Recordábamos en alguna ocasión[1] que, como dice el tango, "veinte años no es nada" y puede que en ciertos ámbitos eso sea verdad. En el humanitario, sin embargo, las cosas cambian a tal velocidad que cualquier mirada retrospectiva a estos últimos veinte años nos permite ver que la necesaria capacidad de adaptación que ha tenido la acción humanitaria desde sus inicios se ha acelerado en estas dos décadas y que muchas de las cuestiones que dábamos por inmutables o, al menos, bastante estables, se han ido modificando de modo importante. La acción humanitaria, como puede comprobarse en el *Informe* de este año, ha crecido en fondos o en complejidad institucional y ha ido incorporando aspectos como los enfoques decoloniales, la interseccionalidad o la localización que no estaban presentes o eran minoritarios o testimoniales hace dos décadas. Al mismo tiempo, algunos debates continúan y las cuestiones vinculadas con los principios, los marcos jurídicos, la protección de las poblaciones afectadas, los intentos para evitar la instrumentalización, politización o manipulación de la ayuda, entre otros, han debido ser revisitados.

En esa línea el presente artículo pretende, brevemente, dar una visión panorámica, basada en la experiencia y lecciones aprendidas en estos años, contenidas muchas de ellas en capítulos específicos de los *Informes*, sobre algunas de las claves que nos permitan entender los retos a los que se enfrenta hoy la acción humanitaria, así como algunas de las iniciativas y propuestas en marcha para abordarlos. Durante estos años, en muchas ocasiones, nos hemos encontrado con preguntas o dudas de algunos lectores y lectoras, periodistas, profesionales de otros ámbitos de la solidaridad, relacionadas con ideas preconcebidas sobre lo humanitario que lo relacionan, en unos casos, solo con la ayuda de emergencia, que lo vinculan, en otros, siempre con los esfuerzos de desarrollo o lo ponen al servicio de él, que lo interpretan como asistencia cortoplacista, que minusvaloran los principios humanitarios o los consideran periclitados... en fin. A algunas de estas inquietudes que permitan situar el papel que juega la acción humanitaria en la actualidad trata de responder, sucintamente, el artículo.

FOTO:
Miles de migrantes cruzan cada día la selva del Darién entre Colombia y Panamá.

COLOMBIA © JUAN CARLOS TOMASI

1 Rey Marcos, F. (2021). *Veinte años de acción humanitaria en diez claves.* En: *Informe La Salud en la Cooperación y la Acción Humanitaria*. Médicos Mundi y Médicos del mundo. pp.141/143. Disponible en: https://www.medicusmundi.es/storage/uploads/Informe%20de%20Salud/informe%20de%20salud%202021.pdf. El presente artículo se basa en algunas de las ideas contenidas en aquel.

2
ALGUNAS CLAVES

Resumimos a continuación de manera agrupada algunos de los elementos fundamentales que nos parece pueden dar cuenta de la realidad humanitaria de hoy.

2.1. Una acción cada vez más necesaria

El aumento de las necesidades humanitarias de muchas poblaciones ha continuado en contextos cada vez más complejos

Una de las críticas más frecuentes que recibimos en el sector humanitario es la ser acusados de "catastrofistas" y de exagerar los aspectos más negativos de la realidad internacional, ocultando los avances. Por ello, quiero desde el inicio del artículo, expresar con claridad que no es ese supuesto catastrofismo la posición mayoritaria en este sector. Reconocemos los avances que se han alcanzado en materia de desarrollo en algunos países, expresados, por ejemplo, en varios de los indicadores de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pero llevamos años insistiendo en las limitaciones de la propia Agenda 2030 en materia de provisión de seguridad a los países afectados por la violencia o a las consecuencias más dramáticas de la falta de desarrollo, como el hambre[2]. El reciente *Informe de los ODS 2023: Edición Especial* no puede ser más claro al respecto y "muestra que más de la mitad del mundo está quedando atrás. Los avances para más del 50 % de las metas de los ODS son endebles e insuficientes, y el 30 % están estancados o han retrocedido. Estos incluyen metas esenciales sobre la pobreza, el hambre y el clima. Si no actuamos ahora, la Agenda 2030 podría convertirse en el epitafio del mundo que podría haber sido"[3]. Desde el sector humanitario y de desarrollo llevamos alertando de que "una acumulación de eventos catastróficos –Gran Recesión, pandemia, conflictos, crisis de deuda– ha complicado extraordinariamente la hoja de ruta del progreso internacional"[4]. Esta falta de avances en materia de desarrollo sigue dejando a muchos sectores de población atrás y está haciendo más pertinente que nunca el trabajo humanitario; para paliar o mitigar al menos los efectos más dañinos de las crisis.

En este sentido, los datos que año tras año hemos reflejado en estos *Informes* ponen de manifiesto el crecimiento de las poblaciones y personas que necesitan de asistencia humanitaria en todo el planeta[5].

---

2 Santander, G., Rey, F. y Daza, A. (2019). *La Agenda 2030 de desarrollo sostenible y la acción humanitaria*. IECAH. Disponible en: https://iecah.org/la-agenda-2030-de-desarrollo-sostenible-y-la-accion-humanitaria/

3 Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición Especial*. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf

4 Fanjul, G. (2023). *La Agenda 2030 es una herramienta imperfecta, la pregunta es si hay una alternativa mejor.* El País. Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2023-09-19/la-agenda-2030-es-una-herramienta-imperfecta-la-pregunta-es-si-hay-una-alternativa-mejor.html

5 Puede verse el Capítulo 2 de este Informe para más datos cuantitativos y cualitativos al respecto.

La pertinencia de la acción humanitaria en el escenario internacional no deja lugar a dudas y aunque siempre puedan existir algunas discrepancias sobre cifras, prioridades de acción, categorización de colectivos en riesgo, etc. La acción humanitaria forma parte creciente de las preocupaciones de la comunidad internacional y se ha consolidado como uno de los elementos fundamentales de actuación de las Naciones Unidas y de muchos estados y organizaciones de la sociedad civil.

2.2. Cambios en la naturaleza de las crisis a las que se enfrenta el trabajo humanitario

La creciente complejidad de las crisis, la confluencia de diversos factores causales en su evolución, la multiplicidad de amenazas que pueden ocasionar riesgos y que actúan de modo sinérgico agravando sus efectos sobre las comunidades afectadas y enfoques de este tipo han sido propuestos desde hace años en el sector humanitario o de reducción de riesgo de desastres (RRD). Recientemente algunos organismos proponen hablar de "policrisis" para reflejar esta idea que "implica que diversos riesgos interactúan dando lugar a un impacto mayor que la suma de sus partes". En cualquier caso, más allá de las diversas terminologías, en el plano teórico ha ganado peso esta idea de multiplicidad de elementos que hay que entender para mejorar cualquier actuación, del tipo que sea, que quiera abordar las crisis, tanto desde la perspectiva preventiva como de respuesta.

Otras situaciones de violencia no consideradas como conflictos armados plantean retos para el trabajo humanitario

Sin embargo, llevar estos planteamientos a la práctica está siendo muy difícil y, ya sea por motivos institucionales, por resistencias al cambio, por inercias o por otras razones, la concreción en acciones coherentes que aborden la complejidad resulta, permítanme la broma, muy compleja. La dificultad de entendimiento entre la financiación de la acción climática, la de RRD, el desarrollo o la acción humanitaria en materia de movimientos de población, sería un ejemplo. Un caso, entre muchos, en el plano de un país sería Haití, en el que el consenso respecto de la enorme complejidad de las causas de la crisis (económicas, sociales, geopolíticas, ambientales, históricas...) y sus consecuencias no lleva a respuestas adecuadas, generando en muchos casos, una cierta parálisis.

2.2.1. Viejos y nuevos contextos de actuación

En línea con lo que expresamos en el bloque anterior, junto a los contextos "clásicos" de actuación humanitaria, básicamente conflictos violentos, en muchos casos de larga duración o cronificados, y desastres producidos por amenazas naturales, la realidad del trabajo humanitario hoy lo sitúa en contextos menos conocidos como las llamadas "otras situaciones de violencia" (OSV) en las que no existe un conflicto armado (ni internacional ni no internacional) reconocido, pero en las que se producen consecuencias humanitarias graves. Situaciones como las del Triángulo Norte centroamericano, efectos de medidas de excesivo uso de la fuerza por parte de las autoridades en protestas sociales o de otro tipo en numerosos países, flujos migratorios mixtos (personas refugiadas, demandantes de asilo, migrantes...), desplazamientos forzosos por causas ambientales... toda una serie de contextos en los que hay escasa o nula presencia de otros actores y en los que se concentra una parte del trabajo humanitario.

El término “emergencias complejas” que tuvo mucha aceptación en el pasado ha pasado a ser menos utilizado, aunque en la crisis de Venezuela se ha usado profusamente, pues para la ONU pasó a tener simples connotaciones organizativas e institucionales “Una emergencia compleja puede definirse como una crisis humanitaria en un país, región o sociedad donde hay una ruptura total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto interno o externo, y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de cualquier persona, agencia y/o el programa de país en curso de las Naciones Unidas[6]”.

Evidentemente, en muchos de estos escenarios las cuestiones ligadas con el **acceso** a las poblaciones afectadas y las relacionadas con la **seguridad del personal humanitario** cobran especial relevancia. El capítulo 7 de este Informe es un buen ejemplo de esa realidad cotidiana.

2.2.2. Nuevos riesgos de instrumentalización

La acción humanitaria debe mantener su autonomía respecto de la política o el quehacer militar para no ser manipulada

Aunque desde su origen la acción humanitaria, o gran parte de ella, ha tratado de mantener su independencia para no ser un mero instrumento al servicio de otros fines políticos, militares, securitarios, estratégicos, económicos, de imagen, etc., es un hecho que a lo largo de la historia se han producido numerosas situaciones de instrumentalización[7]. Algunas, como los intentos de justificar por motivos humanitarios la invasión de Irak en 2003, o las frecuentes situaciones de “injerencia humanitaria” de los años noventa del pasado siglo fueron tan obscenas que no dejaban muchas dudas sobre la instrumentalización. En los momentos actuales la instrumentalización suele ser más sutil y está, básicamente ligada a la financiación y a una cierta legitimación de otras cuestiones como la ayuda militar. En relación con la guerra en Ucrania, por ejemplo, es frecuente encontrar expresiones de líderes políticos del tipo de “El compromiso es mantener la ayuda militar y humanitaria en la medida de lo posible[8]”, sin diferenciar nada y haciendo un *totum revolutum*.

Conviene recordar que algunos países donantes fueron conscientes de este riesgo de instrumentalización y propusieron iniciativas para limitarlo. La llamada Buena Donación Humanitaria[9] (GHD por sus siglas en inglés) puesta en marcha en el año 2003 con protagonismo de los países nórdicos trata, precisamente, de establecer mediante 23 compromisos una financiación no instrumentalizada de la acción humanitaria. La GHD sigue activa en el día de hoy, pero con escaso protagonismo en la práctica. Actualmente 42 estados han adoptado sus Principios y Buenas Prácticas.

6
UNHCR (2001). *Coordination in Complex Emergencies.* Disponible en: https://www.unhcr.org/publications/coordination-complex-emergencies

7
Puede consultarse la recopilación de Antonio Donini. Ed. (2012), *The Golden Fleece. Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press. USA.

8
Piña, R. (2023). *Declaración del presidente Pedro Sánchez en la Cumbre Granada de octubre de 2023.* El Mundo. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2023/10/05/651e650ee9cf4a0e078b45af.html

9
https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html

2.3. Una acción cada vez más compleja

La complejidad de los escenarios de trabajo a la que hemos aludido más arriba ha llevado aparejada una creciente sofisticación del trabajo humanitario que se manifiesta en todas sus dimensiones.

2.3.1. A vueltas con los principios humanitarios

La convicción de que la ayuda basada en principios e independiente es fundamental ha ganado peso, aunque a veces no se plasma en la realidad sobre el terreno. Claro que subsiste el debate en torno a la neutralidad o sobre la necesidad de ampliar la mirada en torno a los principios incluyendo otras visiones culturales. Pero no nos confundamos, si el humanitarismo no se basa en principios claros y en una visión de los seres humanos como sujetos de derecho portadores de dignidad, dejará de tener sentido. El uso de mantras simplificadores como el de "salvar vidas" ha contribuido a banalizar el humanitarismo y a olvidar la propia idea de vida digna. De vida que valga la pena ser vivida.

Pese a los debates, existe acuerdo en que los principios deben seguir siendo una seña de identidad del humanitarismo

Más allá de debates teóricos y en ocasiones filosóficos sobre los principios y valores del humanitarismo, la experiencia en el terreno evidencia que su respeto es garantía de un quehacer humanitario sólido y coherente. El ejemplo desarrollado en el capítulo 7 en el caso de la detención de personal de MSF en Camerún es un buen ejemplo.

En cualquier caso, los debates en torno a los principios continúan y la guerra de Ucrania ha revitalizado el cuestionamiento de la neutralidad que para algunos debe dar paso a una recuperación de la idea de solidaridad política con la población de Ucrania[10].

2.3.2. La incorporación de la protección y los derechos a través de diversas vías

La protección de las personas afectadas por las crisis como elemento esencial de la acción humanitaria ha ido consolidándose en este periodo y el llamado "enfoque basado en derechos" (EBDH) se considera compatible con el clásico enfoque de necesidades, contribuyendo a llevar a cabo las acciones de protección[11]. Sin embargo, sobre todo en grandes emergencias, numerosas agencias humanitarias vuelven a trabajar con planteamientos muy asistencialistas.

El énfasis en la protección está ligado a que el deterioro de los marcos jurídicos de protección de derechos ha seguido creciendo. Ya no solo se trata de violaciones graves del derecho internacional humanitario (DIH) por parte de grupos irregulares, sino de incumplimientos de los marcos jurídicos que rigen la acción humanitaria (DIH, derecho internacional de los derechos

---

10 Slim, H. (2022). *Solidarity, Not Neutrality, Will Characterize Western Aid to Ukraine, Ethics and International Affairs.* CICR. Disponible en: https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/online-exclusives/solidarity-not-neutrality-will-characterize-western-aid-to-ukraine

11 Rey, F., Daza, A. y Gilsanz, J. (2021). La incorporación del enfoque basado en derechos humanos y la protección en los proyectos de acción humanitaria apoyados por el Ayuntamiento de Madrid: estado actual y propuestas de futuro. IECAH. Disponible en: https://iecah.org/informe-final-de-investigacion-ebdh-y-proteccion-ayuntamiento-de-madrid-2/

humanos, derecho de las poblaciones refugiadas) por parte de los Estados. La mezquina actuación de la Unión Europea en materia de asilo y refugio ha sido una de las cuestiones más graves en materia humanitaria en este periodo.

Por otra parte, la mal llamada guerra global contra el terror y muchas de las medidas emprendidas por los Estados para combatir el terrorismo están teniendo consecuencias humanitarias graves, como se ha analizado en diversos artículos de estos Informes y en el capítulo 6 de esta edición[12]. La **criminalización de la ayuda** ha dificultado aún más el despliegue de esta en muchos contextos.

En este escenario, se ha afianzado la urgencia de dedicar más atención a las tareas de protección y a la necesidad de complementar diversos modos de actuación: desde la **diplomacia humanitaria, hasta la presión política, la incidencia o la denuncia**. La recuperación de los aspectos testimoniales y críticos del humanitarismo se ha hecho evidente y deberá reforzarse en el futuro.

2.3.3. La complejidad institucional: un sistema humanitario rebasado con dificultades de transformación

Debemos abrirnos a considerar y colaborar con otras formas de solidaridad, sobre todo las que surgen de lo local

El llamado sistema humanitario se ha reforzado, pero, al mismo tiempo, se ha hecho más complejo y burocrático. La Reforma humanitaria de 2005, la Cumbre Humanitaria de 2016, entre otras iniciativas, han tenido impactos positivos como el Gran Pacto. Pero el liderazgo de ciertas visiones anticuadas de lo humanitario debería ser sustituido. La ONU ha ido ganado peso en el ámbito humanitario como se muestra en capítulo 2 de este *Informe,* tanto en la financiación como en la coordinación de las políticas, y eso entraña ciertos riesgos. El protagonismo de ciertos países se está convirtiendo en un freno para las transformaciones necesarias. No parece que los cambios en el sistema vayan a venir, como algunos están intentando, de los que han liderado y sesgado el sistema que ahora quieren reformar.

2.3.4. Otras formas de solidaridad. Resituando la "localización". Ayuda mutua y redes de apoyo local

El énfasis en la acción local, incluida la de los gobiernos y autoridades subestatales ha sido un soplo de aire fresco en el sistema humanitario, aunque sea complejo en situaciones de conflicto violento, como han expresado en estos *Informes* los colegas de MSF[13]. Pero estamos convirtiendo la famosa "localización" en algo excesivamente retórico, cuando no usándolo con cierto oportunismo desde los países donantes de ayuda. Localizar debe suponer que "la respuesta sea tan local como sea posible, tan internacional como sea necesario". Y eso supone no

---

12 Pozo, A. (2022). *Civiles y culpables: impacto de las medidas antiterroristas en poblaciones estigmatizadas. En: Informe La acción humanitaria en 2020-2021: la pandemia retrasa las reformas necesarias.* MSF e IECAH. Disponible en: https://iecah.org/informe-la-accion-humanitaria-en-2020-2021-la-pandemia-retrasa-las-reformas-necesarias/

13 Pozo, A. y Murray, T. (2020). *Personal nacional, localización y principios humanitarios en contextos de conflicto armado. En: La acción humanitaria en 2019-2020: una agenda condicionada por la pandemia.* MSF e IECAH. Disponible en: https://iecah.org/personal-nacional-localizacion-y-principios-humanitarios-en-contextos-de-conflicto-armado/

solo transferir fondos sino fortalecer y reconocer el rol protagonista de los actores locales.

En ese sentido, el reconocimiento, visibilización y apoyo por parte del sector humanitario de las experiencias de "ayuda mutua", que no habían sido reconocidas en el pasado, representa un importante cambio. Las redes de ayuda mutua han representado siempre la primera barrera de protección y ayuda en las crisis. Una visión sesgada y de una cierta desconfianza por parte de las organizaciones humanitarias ha hecho, durante décadas, que se minusvalorara esta realidad. Recuperar y fortalecer estas redes es uno de los retos más urgentes del momento actual y, tal vez, como sugiere Pablo Servigne "la única manera de sobrevivir a este siglo será la ayuda mutua"[14].

2.3.5. La necesaria y difícil relación con otros sectores. Más allá del triple nexo entre lo humanitario, el desarrollo y la construcción de la paz

Además del triple nexo, la relación con otros sectores y modos de cooperación son un deber para los actores humanitarios

La relación entre la acción humanitaria y otros ámbitos de trabajo ha sido siempre objeto de debates, polémicas y, sobre todo, de planteamientos prácticos en el terreno muy diversos. Desde los años ochenta y durante varias décadas, la llamada "vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo" (VARD o LRRD por sus siglas en inglés) ocupó la atención de numerosos organismos humanitarios y de desarrollo y dio lugar a una abundante literatura al respecto tanto en el plano académico como en el de las plasmaciones prácticas. Por otro lado, la relación entre lo humanitario y la construcción de la paz, y especialmente el posible impacto de la acción humanitaria sobre los conflictos violentos y las situaciones posbélicas también ha sido objeto de análisis desde hace mucho tiempo y, cómo no, ha suscitado también acaloradas discusiones. El denominado "Triple Nexo" entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz ha vuelto a reabrir muchos de aquellos viejos debates, dándoles una nueva dimensión al contar con el apoyo de muchos de los más importantes organismos donantes.

En los *Informes* hemos incluido estos debates y proponemos que se deben establecer nuevas formas de trabajo en común con otros actores. La solución para las crisis humanitarias no vendrá de los actores humanitarios. Vendrá, en el mejor de los casos, del trabajo mancomunado entre organismos de desarrollo, de construcción de la paz, de derechos humanos, de organizaciones feministas, ambientales, etc. Debemos abrirnos a esas colaboraciones huyendo de recetas previas. Propuestas como el triple nexo deben ser abordadas con cautela para evitar instrumentalizaciones de lo humanitario con otros fines[15].

14
Vicente, A. (2021). Pablo Servigne: "La única manera de sobrevivir a este siglo será la ayuda mutua". El País. Disponible en: https://elpais.com/cultura/2021-05-03/pablo-servigne-la-unica-manera-de-sobrevivir-a-este-siglo-sera-la-ayuda-mutua.html

15
Rey, F. (2020). *El nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz: algunas precauciones desde una perspectiva humanitaria.* En *La acción humanitaria en 2019-2020: una agenda condicionada por la pandemia.* MSF e IECAH. Disponible en: https://iecah.org/el-nexo-entre-la-accion-humanitaria-el-desarrollo-y-la-construccion-de-la-paz-algunas-precauciones-desde-una-perspectiva-humanitaria/

2.3.6. Avances y limitaciones en la inclusión de nuevos enfoques interseccionales y decoloniales

Aunque tal vez más tarde que en otros sectores, la acción humanitaria ha incluido con fuerza los enfoques feministas, interseccionales y, más recientemente los enfoques decoloniales y antirracistas. En sucesivos *Informes* hemos ido dando cuenta de los avances en estos ámbitos y de los retos de futuro[16].

Incorporar estas dimensiones al trabajo humanitario no resulta fácil ya que exige modificar muchas de las dinámicas de trabajo y los aspectos institucionales y organizativos habituales en el sector.

2.3.7. ¿Y si dedicamos más atención a la prevención?

La prevención, tanto de conflictos como de desastres, sigue siendo asignatura pendiente en el ámbito humanitario

Desde su origen, la acción humanitaria ha sido entendida como respuesta tras el desencadenamiento de las crisis y con escasa incorporación de elementos de prevención[17]. La visión generalizada que se tiene de lo humanitario está vinculada con la actuación posterior a las emergencias. Sin embargo, desde hace ya varias décadas el humanitarismo trabaja en aspectos preventivos, en un sentido amplio, sobre todo en aquellos relacionados con la preparación ante desastres en el marco de la RRD. En relación con los conflictos violentos, el accionar humanitario se ha centrado más en la prevención o mitigación de la violencia que en la prevención de conflictos, tal como esta se entiende convencionalmente, aunque algunas organizaciones humanitarias introducen cada vez más enfoques de acción sin daño o de evaluación del impacto en los conflictos. El propio Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) cuenta con una Doctrina de Prevención desde el año 2011[18].

Más recientemente se ha incorporado la idea de **anticipación,** de modo que, tanto esta como la incorporación de enfoques preventivos, **basados en el riesgo** y de reducción del riesgo son cada vez más relevantes. Rara es la crisis o el desastre que se presenta de modo súbito. Se está abriendo paso la idea de que la acción humanitaria debe mejorar los sistemas de alerta temprana y de preparación ante diversas amenazas rompiendo los esquemas basados solo en la respuesta. Además, la respuesta mejora si es anticipada.

16
Perejil, D. (2021). *Los enfoques decoloniales y antirracistas en la acción humanitaria.* En*: La acción humanitaria en 2021-2022: más allá de la guerra en Ucrania.* MSF e IECAH. Disponible en: https://iecah.org/informe-la-accion-humanitaria-2021-2022-mas-alla-de-la-guerra-de-ucrania/ y Abellán, B. Daza, A. y Mula, L. (2021). *La aplicación del enfoque feminista en la acción humanitaria. En La acción humanitaria en 2020-2021: la pandemia retrasa las reformas necesarias.* MSF e IECAH. Disponible en: https://iecah.org/informe-la-accion-humanitaria-en-2020-2021-la-pandemia-retrasa-las-reformas-necesarias/

17
Rey, F. (2022). *De respuesta reactiva a acción preventiva: un reto para la acción humanitaria, en Derecho Internacional y prevención de conflictos.* Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Disponible en: https://iecah.org/wp-content/uploads/2022/09/RespuestaActiva-ReyMarcos.pdf

18
Comité Internacional de la Cruz Roja (2011). *Doctrina del CICR en materia de prevención.* Disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_4019.pdf

2.3.8. Las complejidades "técnicas". Iniciativas de calidad y rendición de cuentas

La acción humanitaria supone mucho más que el suministro de bienes y recursos e involucra toda una serie de aspectos técnicos en materia de salud, agua saneamiento e higiene (WASH), cobijo, logística... que son fundamentales y que han experimentado grandes avances. En estos veinte años se han consolidado lo que antes eran meras propuestas. La Norma Humanitaria Esencial (CHS) y el resto de los estándares relacionados (Esfera, INEE, Programas de transferencias monetarias...) son cada vez más referencias inexcusables en todo el sector y en estos *Informes* hemos tratado en profundidad lo que pueden suponer[19].

Al mismo tiempo, la rendición de cuentas hacia las comunidades afectadas ha ido cobrando fuerza y forma parte del trabajo habitual de las organizaciones.

La acción humanitaria debe abrirse a los cambios, manteniendo su esencia y su compromiso de humanidad

3
REFLEXIONES FINALES

Ante los enormes cambios en la situación internacional y los contextos de actuación que se han acelerado en las últimas décadas, el sector humanitario se ha debatido siempre entre lo que se debe conservar de su compromiso esencial y su visión de humanidad, y lo que se debe cambiar para adaptarse a las nuevas realidades. No es infrecuente que se dé un cierto movimiento de péndulo entre una posición conservadora y esencialista, lo que algunas personas resumen en "*back to basics*", versus los que piensan que es mejor ampliar las concepciones del humanitarismo. A lo largo de estos veinte años de Informes y en este artículo hemos tratado de reflejar los pros y contras de las diversas posiciones, tomando partido en ocasiones, pero dejando abiertas las opciones en otras. En cualquier caso, hemos alentado y promovido los debates. Este ha sido y este queremos que siga siendo el espíritu de estos *Informes*. Ojalá que lo consigamos.

---

19 Nussbaum, C. (2018). *Asegurar la calidad de la acción humanitaria ¿de la teoría a la práctica?* En: *La acción humanitaria en 2017-2018: una acción múltiple pero insuficiente.* MSF e IECAH. Disponible en: https://iecah.org/informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente/


60 ml
40
30
20
10
nteral

CAPÍTULO



DESNUTRICIÓN EN ZONAS ALTAMENTE INSEGURAS: RETOS EN LA RESPUESTA Y LA APUESTA POR MODELOS DE ATENCIÓN DESCENTRALIZADOS. LOS CASOS DE BAIDOA (SOMALIA) Y ZAMFARA (NIGERIA)

Muhidin Abdi, analista de asuntos humanitarios, y Drew Aiken, asesora senior de temas médicos en el Centro de Reflexión Aplicada a la Práctica Humanitaria (ARHP) de MSF.

FOTO:
Abdulrahman recibe con el apoyo de su madre un tratamiento por desnutrición en el centro de alimentación terapéutica del Hospital de Sokoto, en Nigeria.

NIGERIA © EHAB ZAWATI

1

INTRODUCCIÓN

MSF estamos profundamente preocupados por el impacto de la desnutrición, la inseguridad alimentaria y la crisis sanitaria que hemos presenciado en 2022 y en lo que llevamos de 2023 en las poblaciones a las que servimos. Nuestros programas tienen como objetivo cubrir un abanico de intervenciones sanitarias para poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente en contextos de conflicto y violencia. Si bien esto incluye respuestas a la situación nutricional, no nos centramos únicamente en este ámbito, aunque la magnitud de las necesidades de seguridad alimentaria y desnutrición han requerido un aumento significativo de nuestras actividades en los últimos años.

Nuestro volumen de actividad en el tratamiento de la desnutrición aumentó un 50 % entre 2021 y 2022, con aproximadamente 500.000 casos ambulatorios y 126.000 hospitalizaciones en 2022. Sin embargo, este aumento de volumen en nuestra respuesta sanitaria es solo indicativo de unas necesidades mucho mayores a nivel global. En los contextos en los que MSF España operamos, la desnutrición, la seguridad alimentaria y los servicios de salud se han visto profundamente impactados por el clima, los efectos económicos globales, las reducciones de ayuda humanitaria y los continuos conflictos y desplazamientos que caracterizan las áreas en las que centramos nuestras intervenciones. De hecho, uno de los principales motores de la inseguridad alimentaria son los conflictos, ya que el 70 % de las personas que no cubren sus necesidades nutricionales diarias viven en zonas afectadas por conflictos y violencia[1].

Las respuestas en materia de desnutrición y salud han sido especialmente difíciles en contextos de gran inseguridad, como Nigeria, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Yemen, entre otros, donde nuestros equipos se enfrentan a graves problemas de acceso que afectan a nuestra capacidad para proporcionar asistencia humanitaria a quienes la necesitan. A pesar del uso de una variedad de modelos de atención adaptados a las dificultades de responder en contextos de conflicto, todavía nos enfrentamos a grandes obstáculos a la hora de garantizar la prestación de atención médica para prevenir y tratar la desnutrición. Algunas de las crisis humanitarias más graves siguen desatendidas, no reciben una respuesta adecuada a las necesidades en materia de nutrición ni de seguridad alimentaria, así como tampoco a las necesidades multisectoriales vinculadas (por ejemplo, salud, y agua y saneamiento). Se trata de retos que afectan a todo el sector humanitario y que hablan de la necesidad de seguir invirtiendo y evolucionando en la respuesta global a esta crisis creciente.

Este artículo aborda los retos a los que nos enfrentamos a la hora de responder a la desnutrición en zonas altamente inseguras, centrándose en dos operaciones concretas: Baidoa (región de Bay, Somalia) y el estado de Zamfara (Nigeria). Cuando MSF iniciamos nuestros programas de salud en estas zonas, las intervenciones se centraron en responder a las múltiples consecuencias sanitarias que provoca la violencia en ambas

1 PMA (junio de 2023). A Global Food Crisis. Disponible en: https://www.wfp.org/global-hunger-crisis

zonas. Desde 2022, ampliamos nuestra respuesta frente a la desnutrición para abordar el alcance y la urgencia de la crisis en estos contextos, como parte importante de la respuesta a las complejas emergencias multifacéticas en estos entornos. Algunos de los contextos más inseguros en los que trabajamos MSF se encuentran entre los más necesitados del mundo y, sin embargo, los sectores médico y humanitario no han ajustado adecuadamente su programación para superar los problemas de acceso y otros retos específicos de estos contextos, y adaptarse así a la magnitud de las necesidades. Si no se producen cambios significativos, y teniendo en cuenta el brusco descenso de los fondos que se prevé en los dos próximos años para combatir la desnutrición, es probable que la situación de las poblaciones en contextos de alta inseguridad no haga más que empeorar.

1.1. La situación mundial en materia de seguridad alimentaria y de nutrición

Casi la mitad de las muertes de menores de cinco años están relacionadas con la desnutrición

La inseguridad alimentaria mundial aumentó bruscamente entre 2019 y 2020, del 25 % al 29,6 % de población afectada, y se ha mantenido en un umbral más alto en 2021 y 2022. En 2022, los registros muestran que 2.400 millones de personas padecían inseguridad alimentaria moderada o grave; de ellas, 900 millones (11,3 %) padecían inseguridad alimentaria grave[2]. Se calcula que, en 2022 y 2023, 265,7 millones de personas de 60 países, afrontan una situación de inseguridad alimentaria aguda .

La desnutrición es una de las mayores amenazas para la salud pública, especialmente para los niños y niñas y las poblaciones en situación de vulnerabilidad[3]. Casi la mitad de las muertes de menores de cinco años están relacionadas con la desnutrición[4]. Cuando los niños y niñas sufren desnutrición aguda, su sistema inmunitario se deteriora considerablemente, lo que los hace más vulnerables a otras enfermedades. En 2022, aproximadamente el 22,3 % (148,1 millones) de la población mundial de menores de cinco años sufría retraso en el crecimiento, y el 6,8 % (45 millones) padecía emaciación[5].

El riesgo de brotes epidémicos ha aumentado significativamente en muchos países por una combinación de factores. Entre ellos, la interrupción de los programas de vacunación durante la COVID-19, las deficiencias en los sistemas sanitarios, el escaso acceso al agua y medidas de saneamiento adecuadas, así como

2
PMA et al. (julio de 2023). *El estado de la seguridad alimentaria y la malnutrición en el mundo.* Disponible en: https://data.unicef.org/resources/sofi-2023/#:~:text=Nutritional%20Access%3A%20Approximately%202.4%20billion,malnutrition%20is%20still%20alarmingly%20high

3
Como las mujeres embarazadas y lactantes, y las personas que viven con el VIH/SIDA.

4
Organización Mundial de la Salud (junio de 2021). *Malnutrition Fact Sheet.* Disponible en: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition

5
La emaciación infantil se produce cuando el peso corporal es demasiado bajo con respecto a la talla; concretamente, con un peso para la altura que indica una desviación estándar de la mediana de los Patrones de Crecimiento Infantil de la OMS en <-2.

los conflictos y la inseguridad, que implican de forma directa desplazamientos de población. El cambio climático no solo está afectando a las estaciones de lluvia y a las cosechas, sino también a los patrones estacionales y geográficos de las epidemias, afectando a nuevas poblaciones sin inmunidad adquirida. En este escenario de exacerbamiento de la morbilidad, son los niños y niñas con desnutrición severa los que tienen más riesgo de presentar cuadros clínicos graves y mayor mortalidad. En el caso de enfermedades como el sarampión, la evidencia medica ha demostrado un aumento del riesgo de sufrir desnutrición y un aumento de todas las causas de muerte infantil hasta dos años después de padecer la enfermedad aguda. Un escenario que los actores sanitarios deben vigilar y dar respuesta.

2
RETOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Y EN LA VIGILANCIA NUTRICIONAL EN CONTEXTOS DE GRAN INSEGURIDAD

MSF damos prioridad a la descentralización de las actividades de nutrición

Para responder a los crecientes niveles de desnutrición en una población, se considera que lo más eficaz es la detección precoz mediante cribados periódicos y la provisión de un tratamiento específico. En contextos muy inseguros, la capacidad de proporcionar estos elementos clave de la respuesta es precisamente lo que está en riesgo. La cuestión del acceso es esencial. Esto incluye garantizar que las actividades de detección y tratamiento se lleven a cabo lo suficientemente cerca de las poblaciones afectadas por la desnutrición y que las familias que requieren una respuesta en este sentido puedan acceder a los servicios para hacerles un seguimiento regular. Con el fin de que la detección y el tratamiento de la desnutrición sean accesibles en contextos muy inseguros, MSF damos prioridad a la descentralización de las actividades de nutrición, llevándolas lo más cerca posible de las comunidades afectadas. Sin embargo, existen límites. Los ejemplos de nuestras respuestas a las crisis de desnutrición en el estado de Zamfara, en el noroeste de Nigeria, y en la región somalí de Baidoa, permiten comprender mejor estos retos generales.

En 2022, a través de la colaboración con el Ministerio de Sanidad y la implementación de modelos comunitarios, MSF tratamos a 202.718 niños y niñas menores de cinco años desnutridos en el noroeste de Nigeria[6]. En el estado de Zamfara, también tratamos 4.955 casos de sarampión y realizamos una campaña de vacunación reactiva para 138.835 menores de cinco años. En Somalia, en la ciudad de Baidoa y sus alrededores (región de Bay), prestamos servicios a una población de 1,2 millones de personas, donde tratamos a 24.000 pacientes por desnutrición mediante atención ambulatoria; y durante los tres primeros

6
Esto incluyó 28.049 niños y niñas hospitalizados con complicaciones médicas admitidos en los centros de alimentación terapéutica para pacientes hospitalizados (ITFC) y 174.669 niños y niñas recibidos en los centros ambulatorios de alimentación terapéutica (ATFC). En Zamfara, el número de ingresos en los centros de atención ambulatoria se mantuvo muy por encima de los niveles de 2021.

meses de 2023, realizamos pruebas de detección a 65.000 niños y niñas, lo que dio lugar a más de 9.000 nuevos ingresos para recibir tratamiento contra la desnutrición moderada y grave. En 2022, también gestionamos 5.755 casos de sarampión y dimos apoyo a campañas de vacunación masiva para la población, incluyendo a 300.000 personas desplazadas recién llegadas a la zona. Sin embargo, a pesar de nuestra sólida experiencia trabajando en contextos inseguros, en ambos casos actualmente solo podemos acceder de forma directa a zonas relativamente pequeñas que son comparativamente más seguras. Intentamos superar estos retos de acceso adaptando nuestros modelos operativos en términos de gestión de la seguridad y prestación de servicios, pero somos conscientes de que es muy probable que la magnitud de las necesidades fuera de estas zonas sea más grave[7], y que se obtendrían mejores resultados sanitarios si pudiéramos acceder a más áreas.

2.1 Retos de acceso para la población y las organizaciones humanitarias

Hay personas que han caminado más de 20 días para acceder a los servicios de salud y recibir tratamiento

El acceso a la ayuda humanitaria es especialmente difícil en contextos como la región de Bay en Somalia y el noroeste de Nigeria debido a sus respectivos conflictos, sobre todo en zonas afectadas por una violencia extrema y con presencia de diversos grupos armados. En Zamfara (Nigeria), los desplazamientos fuera de las localidades de Zurmi y Shinkafi (donde prestamos apoyo a los principales hospitales) están, además, extremadamente restringidos, por lo que nos enfrentamos a diferentes barreras a la hora de ampliar nuestra respuesta en los centros de Atención Primaria de Salud y en las actividades descentralizadas a nivel comunitario. Del mismo modo, en la región de la Bay (Somalia) las agencias de ayuda no se arriesgan a operar más allá de un radio de 10 km de la ciudad de Baidoa. Limitamos nuestros movimientos para garantizar la seguridad de nuestro personal y de las entidades colaboradoras (ONG locales, personal del Ministerio de Sanidad), ya que afrontan riesgos importantes debido a los ataques contra las instalaciones y los almacenes de suministros médicos, así como a los secuestros, amenazas y atentados que afectan de forma similar a la población.

Aunque nuestra respuesta se ve limitada en estos contextos, sabemos que la población de la región también tiene dificultades para acudir a las instalaciones. La inseguridad es una de las principales preocupaciones, lo que también repercute en el aumento de los costes de desplazamiento, y en la creación de otras barreras difíciles de superar. Hemos constatado que hay personas que han viajado a pie más de 20 días para acceder a los servicios de salud con el fin de recibir tratamiento contra la desnutrición u otras enfermedades de los niños y niñas. Algunos de nuestros pacientes llegaron a recorrer hasta 150 kilómetros

---

7
OCHA (julio de 2023). *Humanitarian Needs Overview 2023.* Las previsiones apuntan a que en Somalia se esperaba que el 49 % de la población (8,3 millones de personas) se enfrentase a altos niveles de inseguridad alimentaria entre abril y junio de 2023, siendo la región de Bay una de las más afectadas. El informe estimaba que, aproximadamente, 1,8 millones de niños y niñas menores de cinco años sufrirían desnutrición aguda. Véase también (junio de 2023) *Somalia: Acute Food Insecurity Situation January - March 2023 and Projection for April.* Disponible en: https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1156238/

y también nos han informado de la pérdida de familiares durante el viaje a Baidoa debido a la falta de alimentos y asistencia médica, lo que pone de relieve las graves consecuencias de las barreras de acceso.

Si bien MSF estamos trabajando para paliar la crisis nutricional en zonas de alta inseguridad, generalmente nuestra respuesta se ve complementada por otros actores a fin de coordinar, por ejemplo, el sistema de referencia de los casos más graves o bien la mejora de la seguridad alimentaria de la población a través la distribución de alimentos. De esta manera se pretende un enfoque global más efectivo frente a la desnutrición.

Sin embargo, estamos encontrando una presencia muy limitada de los actores necesarios para este apoyo, incluso en las zonas más seguras. Actualmente, en Zamfara (noroeste de Nigeria) y en la región de Bay (Somalia), muchos de estos actores no están lo suficientemente presentes y capacitados a la hora de desarrollar enfoques accesibles para las poblaciones más necesitadas. En noviembre de 2022, en Zamfara, además de la respuesta que habíamos establecido para los casos de desnutrición aguda severa, MSF ampliamos nuestros servicios para atender también casos de desnutrición aguda moderada debido a la ausencia de otros actores. Esta situación tensiona considerablemente nuestra capacidad y nuestros recursos para afrontar las crisis sanitarias interrelacionadas a las que se enfrenta la población. En 2023, en Baidoa (región de Bay), MSF ampliamos nuestra respuesta para dar apoyo a las hospitalizaciones de los casos más graves en el centro de referencia, ya que el anterior actor médico-humanitario que respaldaba el centro regional redujo su presencia, y otras organizaciones no están disponibles para proporcionar el apoyo necesario.

La presencia limitada de otros actores de apoyo tensiona considerablemente nuestra capacidad para afrontar las crisis sanitarias

Más allá de las limitaciones que conlleva el acceso limitado para el desarrollo de la respuesta frente a la desnutrición, también se ve negativamente afectada la detección de los casos y la vigilancia en regiones que pueden estar enfrentándose a una crisis debido a las dificultades para recopilar y poner a disposición de la comunidad humanitaria datos e información fiable, lo que, a su vez, impide una respuesta global eficaz y adecuada. Esto puede crear un círculo vicioso en el que la ayuda humanitaria no se proporciona adecuadamente para hacer frente a las necesidades en las zonas que probablemente tienen las mayores necesidades.

2.2 El impacto de los conflictos en la disponibilidad del sistema de salud para hacer frente a la desnutrición

Además de los múltiples problemas de acceso señalados anteriormente, la desnutrición en contextos de gran inseguridad crea unas condiciones en las que el sistema de salud se ve sometido a una presión que supera sus capacidades. Cuando predomina la inseguridad, la situación suele ir acompañada de una falta de inversión efectiva que da lugar a sistemas de atención primaria débiles y a una prestación de servicios deficiente. Esto conduce a una mayor prevalencia de casos de desnutrición que necesitan ser tratados en hospitales y centros especializados.

Una tendencia devastadora es que las personas que padecen desnutrición en contextos de gran inseguridad, a menudo, solo

consiguen acceder a los servicios de salud cuando su situación (o la de un familiar) ya se ha deteriorado significativamente y requiere respuestas más complejas[8]. En MSF constatamos dicha tendencia una y otra vez, lo que provoca que los centros secundarios especializados se conviertan en esenciales y se sobrecarguen con casos que podrían haberse atendido antes. En el Hospital General de Anka (estado de Zamfara)[9], el análisis de la mortalidad mostró que los pacientes que llegaban tenían una mayor probabilidad de morir durante el ingreso. En uno de nuestros análisis relacionamos este elevado riesgo de mortalidad con la falta de identificación precoz y de tratamiento hospitalario en el nivel primario, dada su limitada disponibilidad.

Además, el desplazamiento interno a ciudades más seguras aumenta la población que depende de los servicios de los hospitales. En 2022, la población de la ciudad de Baidoa se duplicó debido a la afluencia de personas desplazadas internas, alcanzando los 1,2 millones de personas. Estas personas huían de la sequía, la inseguridad y la falta de acceso a servicios básicos y asistencia, y llegaron ya extremadamente mermadas y en una situación de vulnerabilidad. En el momento de este desplazamiento, los datos de nuestro proyecto destacaban una magnitud muy alta de desnutrición aguda moderada (30 %) y desnutrición aguda severa (9 %).

Las personas con desnutrición suelen acceder a los servicios de salud cuando su situación ya se ha deteriorado significativamente

Aunque la respuesta idónea para reducir la alta prevalencia de casos complejos de desnutrición que necesitan atención hospitalaria sería el apoyo a los centros de atención primaria y el acceso a la atención ambulatoria y comunitaria para responder en fases más tempranas, esta opción se ha visto muy limitada en la región de Bay (Somalia) y en el estado de Zamfara (Nigeria). Estas situaciones ejercen una intensa presión sobre los centros existentes en las zonas más seguras y acaban por desestabilizar aún más unos sistemas sanitarios debilitados.

2.3. Interrupciones en la cadena de suministro

La cadena de suministro para la prestación de servicios para hacer frente a la desnutrición tiene su propio conjunto de desafíos en contextos muy inseguros, especialmente los relacionados con la provisión de grandes cantidades de alimentos terapéuticos listos para usar (RUTF, por sus siglas en inglés) a zonas que tienen un acceso deficiente.

En Somalia y Nigeria, la inseguridad de las rutas interrumpe la logística y el transporte, lo que hace mucho más difícil y costoso

8 Los casos de desnutrición más grave, incluidos los casos con complicaciones, suelen requerir múltiples fases de tratamiento; y la detección, así como el tratamiento, médico sistemático de sarampión y otras enfermedades prevenibles por vacunación y comorbilidades (por ejemplo, carencia de vitamina A, VIH/SIDA y tuberculosis) pueden requerir la administración de antibióticos y vacunas y el inicio de tratamientos. El suministro de los productos médicos y los recursos humanos necesarios para la gestión de los casos más graves es, por tanto, bastante oneroso desde el punto de vista logístico y financiero incluso en circunstancias normales. Garantizarlo de manera oportuna y coherente es especialmente complejo cuando hay una gran inseguridad o cuando la situación de seguridad es inestable.

9 En Anka, MSF prestamos apoyo a los casos más graves de desnutrición, incluida la hospitalización.

garantizar la entrega y distribución de suministros nutricionales de emergencia desde la capital hasta el nivel local, donde las comunidades están más necesitadas. Este factor es especialmente preocupante para el personal de MSF y los agentes de salud comunitarios (Community Health Workers) que transportan medicamentos, pues se convierten en objetivos porque los suministros médicos se consideran valiosos. Esta circunstancia limita la medida y el alcance en los que podemos proporcionar los servicios comunitarios necesarios para una respuesta más eficaz frente a la desnutrición.

En Baidoa (Somalia), la inseguridad también supone costes exponenciales en las intervenciones para salvar vidas. Con el fin de evitar rutas peligrosas, los suministros médicos y nutricionales deben transportarse por vía aérea, lo que aumenta considerablemente el precio. Por ejemplo, fletar un avión de cinco toneladas de capacidad cuesta aproximadamente 15.000 dólares, un coste similar al de un camión cargado con 20 toneladas si los suministros pudieran enviarse en condiciones más seguras. Esto no solo repercute en el gasto vinculado a una intervención específica, sino que los problemas asociados a la alta inseguridad reducen de manera global el alcance de los fondos y la capacidad humanitaria en distintos sectores (por ejemplo, nutrición, salud, agua y saneamiento, protección, etc.). En un entorno generalizado de disminución de la ayuda disponible, estos costes tienen repercusiones de gran alcance.

La inseguridad y las restricciones a la importación pueden influir de manera importante en la cadena de suministro

Las restricciones a la importación y otros impedimentos burocráticos también pueden influir de manera importante en la cadena de suministro. Por ejemplo, cuando se nos exige adquirir localmente suministros para el tratamiento contra la desnutrición infantil, incluso cuando la demanda es superior a la oferta del mercado local. Las restricciones a la importación de vacunas también pueden obstaculizar las respuestas a los brotes de enfermedades. MSF nos hemos enfrentado a situaciones donde estos obstáculos en la cadena de suministro han provocado escasez de los medicamentos y materiales necesarios, incluso durante crisis graves.

3

SUPERAR LOS RETOS EN CONTEXTOS DE GRAN INSEGURIDAD

Para el estado de Zamfara (Nigeria) y la región de Bay (Somalia), MSF hemos aplicado enfoques operativos adaptados que permiten una prestación eficaz e imparcial de servicios de nutrición y otros servicios de salud, al tiempo que se gestionan los riesgos de seguridad inherentes. Los planteamientos centrados en la implementación de respuestas descentralizadas han ayudado a aumentar el acceso de las poblaciones a los servicios necesarios, pero tienen límites en su éxito y dilemas a los que enfrentarse en contextos tan altamente inseguros.

Como punto de partida, podemos señalar que las respuestas operativas en los dos países tienen una estructura de gestión global diferente, ya que cuando MSF reanudamos nuestras operaciones en Somalia en 2017, optamos por la aplicación de un sistema de gestión remota para el proyecto de Baidoa[10]. Se trata de una configuración poco habitual para MSF, pero se consideró necesaria debido a las extremas dificultades de acceso vinculadas a la elevada inseguridad. Por lo demás, el objetivo de MSF es garantizar que nuestro personal esté cerca de las poblaciones afectadas por la violencia y presente en los centros de salud para garantizar la máxima calidad y continuidad de la atención.

La implementación de respuestas descentralizadas ha ayudado a aumentar el acceso de las poblaciones a los servicios necesarios

MSF hemos implementado actividades descentralizadas de nutrición que han demostrado mejorar el acceso a la atención en contextos de alta inseguridad. Esto incluye la formación, basada en los protocolos médicos de la organización, el apoyo logístico, los incentivos para agentes de salud comunitarios, agentes comunitarios de salud mental y parteras tradicionales que residen en zonas de difícil acceso. Los agentes de salud derivan a los pacientes a los centros comunitarios o al hospital principal, en función de la atención requerida. Estos han sido cruciales para examinar y detectar de manera eficaz a los niños y niñas en situación de desnutrición, así como a las mujeres embarazadas y lactantes en sus zonas, y, dentro de los centros de atención primaria de salud, sus actividades han ampliado eficazmente el acceso a los servicios de nutrición en zonas complejas. Por ejemplo, en julio de 2022 se observó en Zurmi (Nigeria) un aumento significativo de las admisiones a tratamiento ambulatorio (78 %), que se atribuyen en gran medida a las actividades de detección y derivación de los agentes de salud comunitarios.

Además de formación y otros tipos de apoyo, MSF proporcionamos suministros médicos y otros productos básicos en emplazamientos comunitarios previamente identificados para ser utilizados por los agentes de salud, siguiendo una estructura que los líderes comunitarios establecen. Por ejemplo, en 2021 apoyamos 32 centros comunitarios situados en los campos de personas desplazadas internas de la ciudad de Baidoa y sus

---

10 La toma de decisiones relacionadas con la seguridad y los recursos materiales y financieros -principales fuentes de riesgo en Somalia-, la realiza el equipo de coordinación en Nairobi para reducir la exposición del personal contratado localmente, mientras que la gestión diaria y la toma de decisiones se realizan en Baidoa.

alrededores para facilitar el cribado, seguimiento e identificación de casos graves, y realizar derivaciones a los centros de salud de atención primaria y secundaria. También se integró el acceso a agua, saneamiento e higiene. Los datos del proyecto han demostrado que este enfoque ha sido significativo para reducir las tasas de mortalidad en los campos de desplazados internos[11]. También utilizamos este modelo en Zumri y Shinkfi, en Nigeria, para responder mejor al aumento de la desnutrición y las necesidades sanitarias en algunas zonas aisladas.

Un enfoque descentralizado adicional, utilizado en zonas de difícil acceso, es la identificación de los casos de desnutrición en el hogar conocido como Family MUAC[12]. Este enfoque ofrece formación a los miembros de la familia, o a las cuidadoras y cuidadores, para que realicen la detección de la desnutrición en los niños y niñas del hogar, permitiendo que midan de forma más regular la circunferencia superior del brazo (MUAC, por sus siglas en inglés) para comprobar el grado de desnutrición. Esta práctica permite una detección y un tratamiento más tempranos antes de que se produzca o se agrave el nivel de desnutrición. Además, empodera a las familias al ser capaces de identificar por ellas mismas si los niños y niñas necesitan atención, y se ha demostrado que amplía enormemente el cribado y la cobertura como complemento de las actividades de detección de los agentes de salud comunitarios.

La prestación de servicios con enfoque comunitario mejora la atención médica y las tasas de mortalidad en contextos inseguros

Aunque la prestación de servicios con enfoque comunitario ha hecho más accesible la atención médica y la prevención de la mortalidad en contextos muy inseguros, los modelos basados en el apoyo de la comunidad también imponen retos debido a los riesgos de ataques violentos y secuestros. Nuestro personal y los trabajadores y trabajadoras de salud comunitarios están sujetos a los mismos riesgos que el resto de la población y, a menudo, viven en las comunidades. Por ello, lo que debemos evaluar es si podemos mitigarlos lo suficiente como para, por un lado, seguir dando apoyo de forma apropiada a los centros sanitarios y, por otro, desarrollar marcos de gestión específicos con el fin de apoyar adecuadamente a este personal sanitario.

Asimismo, MSF gestionamos clínicas móviles que prestan servicios de apoyo descentralizados y se desplazan a diferentes lugares para atender a las poblaciones que no pueden acceder a los centros de salud. En Nigeria y Somalia, las clínicas móviles dan respuesta a emergencias y prestan un amplio abanico de servicios, como consultas sobre enfermedades prevalentes, realización de pruebas MUAC o derivaciones a centros comunitarios, centros de atención primaria u hospitales, según proceda. En Baidoa, nuestros programas de cuidados descentralizados atienden semanalmente a unos 900 niños y niñas, lo que pone de relieve el impacto de las actividades

---

11
Un análisis de los datos de nuestro proyecto durante 2019-2020 reveló que la mortalidad era cinco veces mayor en los campos de desplazados internos que en la comunidad de acogida. Sin embargo, tras la puesta en marcha del modelo descentralizado de atención en 2021, nuestros datos mostraron una disminución clara de la mortalidad en la población de los campos de personas desplazadas. Esto se asocia principalmente al programa descentralizado.

12
La prueba MUAC mide la circunferencia de (o la distancia alrededor) del brazo superior medio. La prueba MUAC puede identificar a los niños y niñas de entre seis meses y cinco años que padecen desnutrición (emaciación o adelgazamiento) y corren el riesgo de morir.

comunitarias en una respuesta eficaz frente a la desnutrición en un entorno como este.

Sin embargo, las clínicas móviles también entrañan riesgos para los agentes comunitarios y el personal de salud, ya que pueden convertirse en objetivo si se considera que disponen de recursos. Mantener una intervención adecuada y garantizar un enfoque centrado en la persona y la comunidad también puede ser un reto en función de las restricciones de movimiento.

4

FINANCIACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROGRAMAS DE NUTRICIÓN Y SALUD

La magnitud de las necesidades supera con creces la financiación internacional destinada a mitigar la desnutrición

A nivel mundial, aunque el total de la ayuda humanitaria internacional aumentó un 27% en 2022, hasta alcanzar los 46.900 millones de dólares, la magnitud de las necesidades hizo que el déficit global de financiación para atenderlas alcanzara el mayor volumen registrado, 22.100 millones de dólares. La menor disponibilidad de fondos para contextos de emergencia está relacionada con la contracción de las economías y los cambios en las prioridades de los países donantes. Esto tiene un grave impacto en el sector de la seguridad alimentaria, que era el más caro con diferencia incluso antes de la crisis actual. La inflación mundial también ha repercutido significativamente en la cobertura programática. Por ejemplo, los costes operativos mensuales del Programa Mundial de Alimentos (PMA) han aumentado un 44 % desde 2019[13], reduciendo en gran medida su capacidad de cobertura.

Durante 2022 y 2023, la financiación internacional para emergencias asignada para enfrentar la crisis mundial de inseguridad alimentaria y desnutrición ha sido un salvavidas para apoyar diferentes líneas de acción, destacando el programa "No hay tiempo que perder"[14] de UNICEF y la inyección *ad hoc* del congreso estadounidense de 4.348 millones de dólares (financiación adicional vinculada con Ucrania)[15]. Sin embargo, la magnitud de las necesidades para mitigar la desnutrición ha seguido superando la financiación y fuerza los límites de la capacidad de respuesta del sector humanitario. En 2023, MSF hemos ampliado aún más nuestra capacidad operativa de respuesta frente a la desnutrición y, probablemente, MSF España tendremos un 10 % más de admisiones por desnutrición global en nuestros proyectos con respecto a 2022.

13
Programa Mundial de Alimentos. *A Global Food Crisis.* Disponible en: https://www.wfp.org/global-hunger-crisis

14
UNICEF (septiembre de 2022). *No hay Tiempo que perder.* Disponible en: https://www.unicef.org/media/127466/file/No%20Time%20to%20Waste%20Acceleration%20Plan%202022-2023.pdf

15
Ley de créditos suplementarios para Ucrania, 2022. Proporcionada en mayo de 2022 para responder a los efectos de la guerra en Ucrania sobre los sistemas alimentarios. Gran parte de esta financiación se ha asignado al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y a UNICEF para asistencia alimentaria y financiación nutricional.

En medio de las crecientes necesidades, que se prevén extremas, las previsiones de descenso de la financiación disponible para nutrición en 2023 y 2024 son muy preocupantes. Además de la no renovación de los programas mencionados, hay importantes recortes de financiación institucional. Por ejemplo, se prevén recortes del 30 % de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el mayor donante de este sector. En general, **se prevé una brusca caída de la financiación para combatir la desnutrición en 2024**, frente a la necesidad de contar con la presencia de más actores y aplicar enfoques que permitan dar respuestas en zonas inseguras. Además, se necesita más inversión para desarrollar respuestas preventivas a esta crisis cada vez mayor.

Teniendo en cuenta las necesidades de desnutrición y salud previstas para 2024-2025 y la menguante disponibilidad de recursos globales, MSF estamos preocupados por el impacto en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad a las que atendemos, especialmente en contextos altamente inseguros donde muy pocos actores son susceptibles y capaces de responder. Por lo tanto, siguen sin resolverse las limitaciones de capacidad y financiación disponibles en el sector para poder dar apoyo a respuestas adecuadas en contextos altamente inseguros, lo que sigue afectando gravemente a estas poblaciones.

Es necesario aunar esfuerzos en todo el sector humanitario para mejorar la prestación de servicios de salud en contextos inseguros

5
RECOMENDACIONES PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LOS DONANTES

Como ya se ha señalado, los retos en contextos de gran inseguridad son complejos. MSF también los experimentamos y hemos puesto en marcha algunos enfoques –aunque imperfectos– para aumentar la cobertura programática y el acceso a los servicios de salud en estos contextos. Es necesario aunar esfuerzos y estrategias en todo el sector humanitario para mejorar la prestación de servicios de salud y nutrición en contextos de gran inseguridad. MSF instamos a la comunidad internacional (humanitaria y médica) a:

— Garantizar la disponibilidad de respuestas dotadas de los recursos adecuados para atender a las poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad que viven en contextos de gran inseguridad, afectadas por conflictos o violencia, y poner en marcha enfoques adaptados para llegar a ellas en consonancia con la garantía de las normas ESFERA[16], y que, como mínimo, los servicios esenciales de nutrición y salud estén disponibles.
  - Garantizar respuestas adecuadas en materia de seguridad alimentaria, asegurando una distribución general de alimentos en la respuesta a crisis de gran escala para prevenir y mitigar los casos de desnutrición.

16
Proyecto Esfera. Normas Humanitarias. Disponible en: https://www.spherestandards.org/es/normas-humanitarias/

- Aplicar enfoques que respondan adecuadamente a las necesidades nutricionales, incluidos el manejo de los casos más graves, así como la gestión de los casos moderados; y garantizar que los protocolos satisfagan las necesidades de los contextos de gran inseguridad.

— Aumentar el apoyo para reforzar los sistemas de salud en estos contextos, incluida la atención primaria y la vigilancia, así como reforzar la preparación y respuesta ante emergencias (incluidos los brotes epidémicos).

- Considerar la inclusión de mujeres embarazadas y lactantes en la vigilancia de la situación nutricional, y en situaciones de crisis incluir otros grupos en situación de vulnerabilidad.

— Aumentar la financiación y la programación para apoyar las medidas preventivas con el fin de evitar las crisis de desnutrición y las crisis sanitarias que provocan altas tasas de mortalidad en contextos frágiles, lo que incluye garantizar el suministro rutinario de vacunas para hacer frente a las deficiencias de cobertura en zonas altamente inseguras.

Es imprescindible aumentar la financiación para prevenir crisis de desnutrición y sanitarias que provocan altas tasas de mortalidad

FOTO:
Pascaline tiene tres años y ha sido paciente de malaria y de desnutrición. En la foto está pasando su última consulta nutricional.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO
© MICHEL LUNANGA


mm
13
mm
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30



CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2022-2023: TRABAJO EN PROGRESO

Alicia Daza Pérez, investigadora del IECAH, y **Francisco Rey Marcos,** codirector del IECAH

FOTO:
Un hospital destrozado en Lyman, región de Donetsk.

UCRANIA © COLIN DELFOSSE

INTRODUCCIÓN

El conocido dicho popular chino que afirma que "el leve aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del planeta" ha quedado más que de manifiesto en el ámbito humanitario en 2022. A día de hoy, nadie pone en duda que **los riesgos a los que nos enfrentamos están interrelacionados** y que **la globalización ha llevado a que muchas poblaciones sufran de manera desproporcionada los efectos de las crisis**. La invasión de Ucrania por parte de Rusia, y sus consecuencias en materia de seguridad alimentaria, o los efectos del cambio climático patentes ya a nivel mundial en numerosas manifestaciones, son claros ejemplos de ello.

Ante un panorama en el que cada vez hay más poblaciones en situación de necesidad humanitaria, en un contexto internacional en el que **los incrementos de financiación no logran cubrir las necesidades más básicas** de millones de personas en múltiples crisis y unos niveles de conflictividad que, debido a la guerra en Ucrania, el incremento de la violencia en Gaza han multiplicado el número de víctimas, **la acción humanitaria no logra responder adecuadamente.** Desde una Europa que se pensaba como espacio seguro, la existencia de múltiples conflictos en el mundo y sus importantes consecuencias en materia migratoria, están poniendo a prueba **los mecanismos existentes que se han mostrado insuficientes a la vez que parciales**.

Ante estos múltiples retos, **la acción humanitaria española en 2022 ha demostrado cierto nivel de compromiso** cristalizado en avances en materia legislativa y un destacable incremento de fondos, en parte derivados de la financiación destinada a las consecuencias de la invasión de Ucrania, lo cual nos hace reflexionar sobre cual habría sido el incremento en caso de que esta agresión no se hubiera producido, ¿habríamos incrementado nuestros fondos de la misma manera enfocándolos en otras crisis igualmente devastadoras?

1
PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2022-2023

Cerrábamos el Informe del año anterior con la esperanza de que se concluyera el proceso de discusión de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante Ley de Cooperación) con un consenso parlamentario casi unánime, hecho que se ha cumplido sin grandes sobresaltos mediante la **aprobación de la Ley 1/2023,** de 20 de febrero. Una Ley muy esperada en el sector que ha incorporado cuestiones que la anterior obviaba o no trataba adecuadamente. Conceptos y enfoques clave tales como: protección, dignidad, principios humanitarios (humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia), DIH, calidad, eficacia, rendición de cuentas, dimensión de género, perspectiva interseccional, autonomía, protagonismo de organizaciones locales, cumplimiento de compromisos internacionales, se han incorporado a la Ley y han sido más que bienvenidos.

Paralelamente, en el plano normativo, en 2022 se inició el proceso para la aprobación del nuevo Plan Director, el 6º en la andadura de nuestro sistema de cooperación, en el marco del cual se han celebrado diversos procesos participativos. Es destacable que durante el mes de mayo de 2023 se compartió con el sector el documento del **VI Plan Director** con el objetivo de poder realizar aportaciones. Éstas fueron coordinadas en una serie de talleres participativos que tuvieron una gran acogida en el sector. La importancia de este nuevo Plan Director, enmarcado en un proceso más amplio de reforma del sector de la cooperación española, y el impulso generado por la propia dinámica del proceso de reforma, hicieron que estos talleres contaran con una amplia representación del sector humanitario.

En este marco, se hicieron diferentes **recomendaciones al VI Plan Director** entre las que, **desde el ámbito humanitario**, destacamos:

— Establecer la **protección** como principio central e integrador.
— Ampliar el apartado de **triple nexo**, potenciando el componente de construcción de paz y el establecimiento de marcos de diálogo.
— Incorporar el **enfoque feminista**.
— Continuar trabajando en la **localización** como responsabilidad compartida de todos los actores que componen el ámbito humanitario español.
— Incidir en el **compromiso del 10 %** de AOD dirigido a AH, con la proposición de un suelo del 30 % dirigido a ONG.
— Elevar la importancia de la **Estrategia de Diplomacia Humanitaria.**
— Citar compromisos internacionales en materia de **reducción del riesgo de desastres** (RRD), así como revisar los instrumentos existentes para este tipo de intervenciones.
— Incluir un anexo específico de **resultados e indicadores** propios para la acción humanitaria.
— Fortalecer los recursos de la futura **Dirección de Acción Humanitaria** y de las Oficinas de Cooperación Española estableciendo puntos focales de AH.
— Incorporar una mención al compromiso con la **Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad**, y mencionar los derechos de la infancia.
— Incluir referencias a la importancia de la **rendición de cuentas y el aprendizaje**.
— Incorporar un **espacio** específico sobre **coordinación y articulación** entre todos los actores y la mejor definición de sus diferentes roles, así como la elaboración de una **narrativa** donde todos los actores se sientan reflejados.
— Incluir en futuros procesos **métodos de participación** y escucha a las organizaciones e instituciones del **Sur Global.**

Es necesario establecer la protección como principio central e integrador de la acción humanitaria

1.1. ¿Qué nos dicen las cifras?[1]

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española en 2022 experimentó un importante incremento (33 %) respecto al año anterior, manteniéndose la senda de crecimiento establecida en los últimos 4 años. Este aumento supuso **que la AOD neta española en 2022 ascendiera a 4.086,20 millones de euros.** A pesar de este incremento, analizando el dato en relación con el **compromiso del 0,5 % respecto a la Renta Nacional Bruta** (RNB) establecido para 2023 por el actual Gobierno, vemos que la distancia aún es importante, **nos situamos en el 0,31 %.** Las previsiones hacia el futuro nos hacen pensar que va a ser difícil el cumplimiento de este compromiso, si bien es destacable que en el año 2018 este porcentaje se situó tan solo en el 0,18 %.

Ver figura 1

Centrándonos en la **acción humanitaria**, el año 2022 se ha cerrado con un incremento de fondos del 47,32 % respecto a 2021, lo que la sitúa en **158,48 millones de euros**

La acción humanitaria española en 2022 ha ascendido a 158,48 millones de euros

El peso de la AH respecto a la AOD en 2022, cuyo compromiso en la recientemente aprobada Ley de Cooperación asciende al 10 %, **ha sido del 3,88 %.** A pesar de haberse producido un incremento destacado en materia humanitaria, este es absorbido por el aumento, también relevante, del conjunto de la AOD. Si queremos acercarnos a este objetivo, recomendación y tendencia a nivel internacional, el incremento que se debe producir en materia humanitaria ha de ser mucho mayor.

En este punto pensamos que es apropiado hacer un pequeño paréntesis. Los datos presentados en esta primera parte del artículo provienen de la herramienta InfoAOD, base de datos oficial de información sobre financiación de AOD, informada por los diferentes actores públicos que participan en esta política pública, y donde se incluye la acción humanitaria. Tras un proceso de investigación y años de análisis de la misma, tenemos indicios para pensar que se está produciendo un subregistro de los fondos que los diferentes actores públicos españoles están destinando a acción humanitaria. Cuestión que consideramos que es básica abordar para mejorar el sistema de reporte y la solidez de los datos compartidos públicamente.

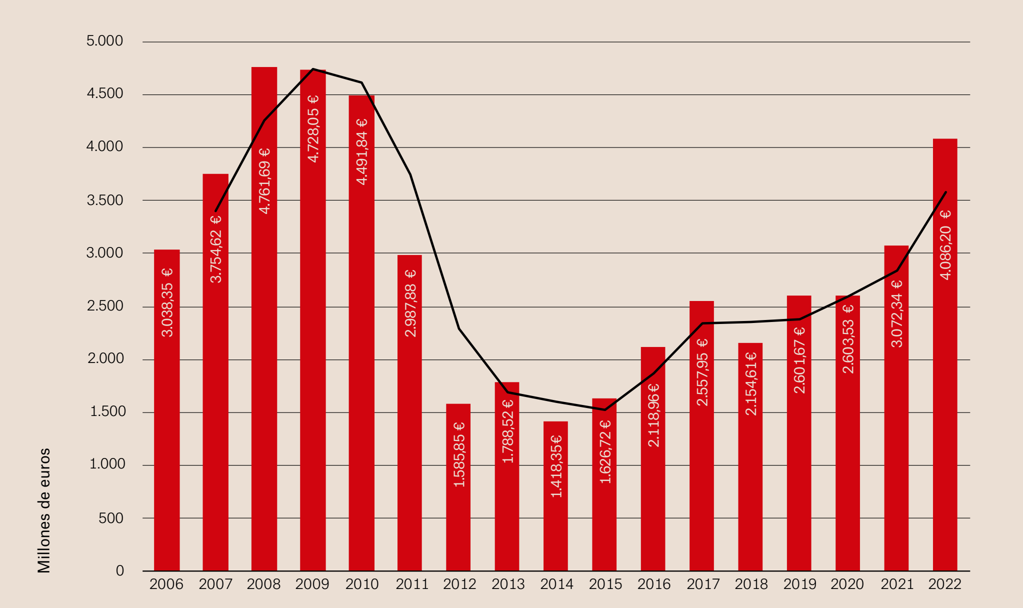
Ver figura 2

[1] Los datos de este epígrafe han sido facilitados por la DGPOLDES y son preliminares (datos a fecha 28/7/23).

f1

Evolución de la AOD neta española en 2006-2022

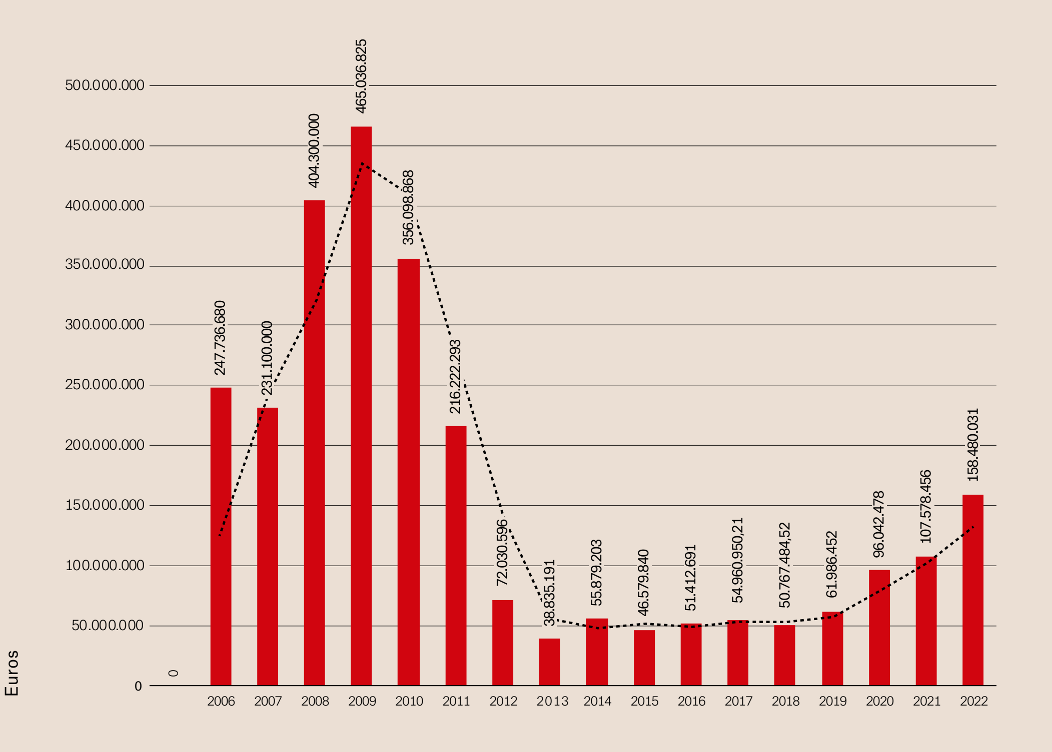
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española en 2006-2022

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



En cuanto a los canales de distribución es destacable, tras un largo periodo en el que la asignación a ayuda multilateral había sido cero, la asignación de prácticamente el 2 % de la AH a través de este canal. Por otra parte, de manera similar a los años anteriores, la ayuda bilateral sigue suponiendo un mayor peso (53,88 %) que la ayuda multibilateral (44,19 %). Si sumáramos la ayuda multilateral a la multibilateral, el porcentaje gestionado por Organismos Internacionales (OO. II.) alcanzaría el 46,12 %, siendo el porcentaje más alto desde 2017.

Ver figura 3

Los sectores del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) a los que ha ido dirigida la ayuda han continuado siendo similares a los de años anteriores. Se destinó el 96,29 % (152,60 millones de euros), a ayuda de emergencia, un 2,74 % a ayuda a la reconstrucción y rehabilitación y un 0,97 % a prevención de desastres. Analizando los subsectores a los que ha ido dirigida la AH española bajo el rubro de ayuda de emergencia encontramos que se ha destinado el 39,08 % (59,64 millones de euros) a ayuda y servicios materiales de emergencia, un 24 % (36,66 millones) a coordinación de la ayuda y servicios de apoyo, un 17,4 % (26,61 millones) a asistencia alimentaria de emergencia, un 12,2 % (18,54 millones) a servicios básicos de salud en emergencia) y un 7,3 % (11,5 millones) a educación en emergencias.

Europa, debido a la guerra en Ucrania, es el principal destinatario de la AH española

Si bien esta subcategorización nos puede ayudar a identificar y analizar algo mejor las prioridades de la CE, la propia codificación de los sectores CAD-CRS agrupados muchos de ellos bajo el rubro "ayuda de emergencia" parecen no responder al tipo de actuaciones desarrolladas en materia de AH.

Ver figura 4

Respecto a la distribución por áreas geográficas, destaca **Europa** (debido a la guerra en Ucrania) **como principal destinatario de la ayuda,** 35,41 millones de euros, seguido de África Subsahariana, donde se han destinado 21,15 millones de euros y Oriente Medio, con 19,99 millones de euros.

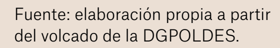
Ucrania, la Población Saharaui, Palestina, Venezuela, Siria, Níger, Colombia, Afganistán y Mali destacan como los países a los que se han destinado una mayor cantidad de financiación.

En cada área geográfica, destacan como principales destinatarios de la ayuda los siguientes países:

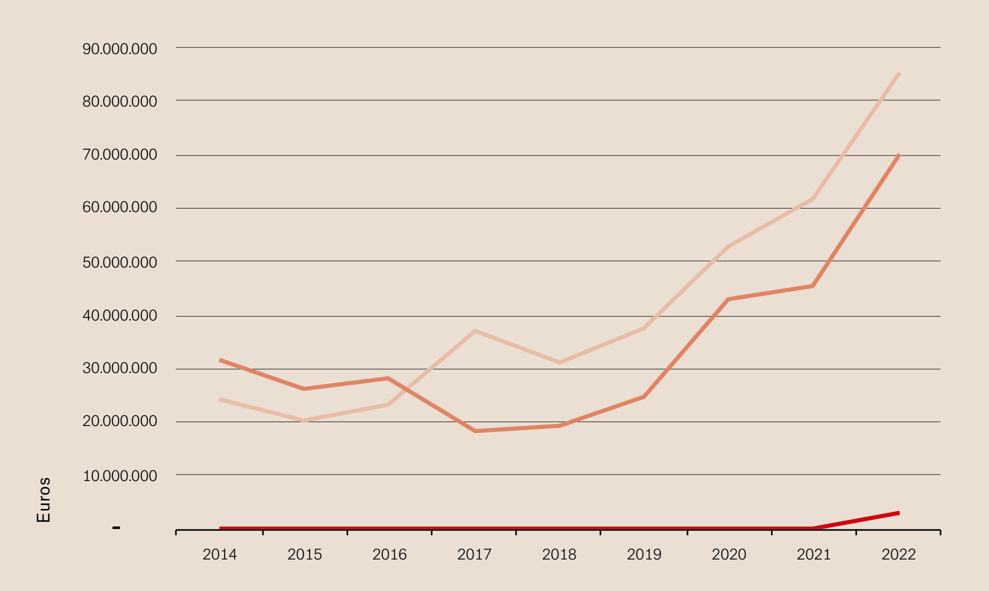
— Europa (35,41 millones): Ucrania, 31,46 millones (88,86 %).
— Oriente Medio (19,99 millones): Palestina, 9,46 millones (47,35 %), Siria, 5,65 millones (28,26 %) y Líbano, 3,53 millones (17,66 %).
— América del Sur (17,40 millones): Venezuela, 8,00 millones (45,95 %) y Colombia, 4,37 millones (30,88 %).
— Norte de África (11,52 millones): Población Saharaui, 10,31 millones (89,54 %).
— América del Norte, Central y Caribe (9,78 millones): Haití, 3,04 (31,06 %), Honduras, 1,17 millones (11,93 %) y El Salvador, 1,16 millones (11,85 %).
— África Subsahariana (21,15 millones): Níger, 5,55 millones (26,23 %), Mali, 4,30 millones (20,32 %) y Etiopía, 2,35 millones (11,12 %).
— Asia (6,31 millones): Afganistán, 5,15 millones (81,70 %).



f3 AOD española destinada a AH por canales de distribución en 2014-2022



Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



f4 AOD española destinada a AH por sectores CAD-CRS en 2022

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

0,97 %
Prevención de desastres

2,7 %
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación

96,3 %
Ayuda de emergencia

39,08 %
Ayuda y servicios materiales de emergencia

12,2 %
Servicios básicos de salud en emergencia

7,3 %
Educación en emergencia

17,4 %
Asistencia alimentaria de emergencia

24 %
Coordinación de la ayuda y servicios de apoyo

Si bien, la focalización en Europa debida a los fondos destinados a Ucrania puede parecer lógica, nos hace reflexionar nuevamente sobre los "dobles raseros" aplicados a la hora de garantizar la protección y cubrir las necesidades básicas de las personas en mayor situación de vulnerabilidad que analizamos en el Informe del año anterior.

Ver figura 5

1.1.1. Distribución por organismos implicados: MAUC

La Administración pública central española, destinó **120,09 millones de euros** a AH, procediendo el total de los fondos del **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación** (MAUC). Esto supuso un incremento del 46,60 % respecto al año anterior. La Oficina de Acción Humanitaria (OAH) ha gestionado el 77,67 % de estos fondos, 93,27 millones; la Secretaría de Asuntos Exteriores y Globales, el 14,07 %, 16,89 millones y el Departamento de ONGD, 9,93 millones, el 8,27 %.

Ver figura 6

Se afianza la tendencia al incremento de fondos destinados a la AH desde la cooperación descentralizada

1.1.2. Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

En lo que respecta a la **acción humanitaria descentralizada**, elemento característico de la acción humanitaria española, el año 2022 supuso un incremento en los fondos del 49,43 % respecto a 2021, ascendiendo a **38,34 millones de euros**. Este dato supone que en 2022 la acción humanitaria descentralizada pública ha supuesto el 24,19 % de la AH española pública (17,10 % perteneciente a la AH autonómica y 7,09 % a la AH local), porcentaje ligeramente superior al de 2021 (23,85 %).

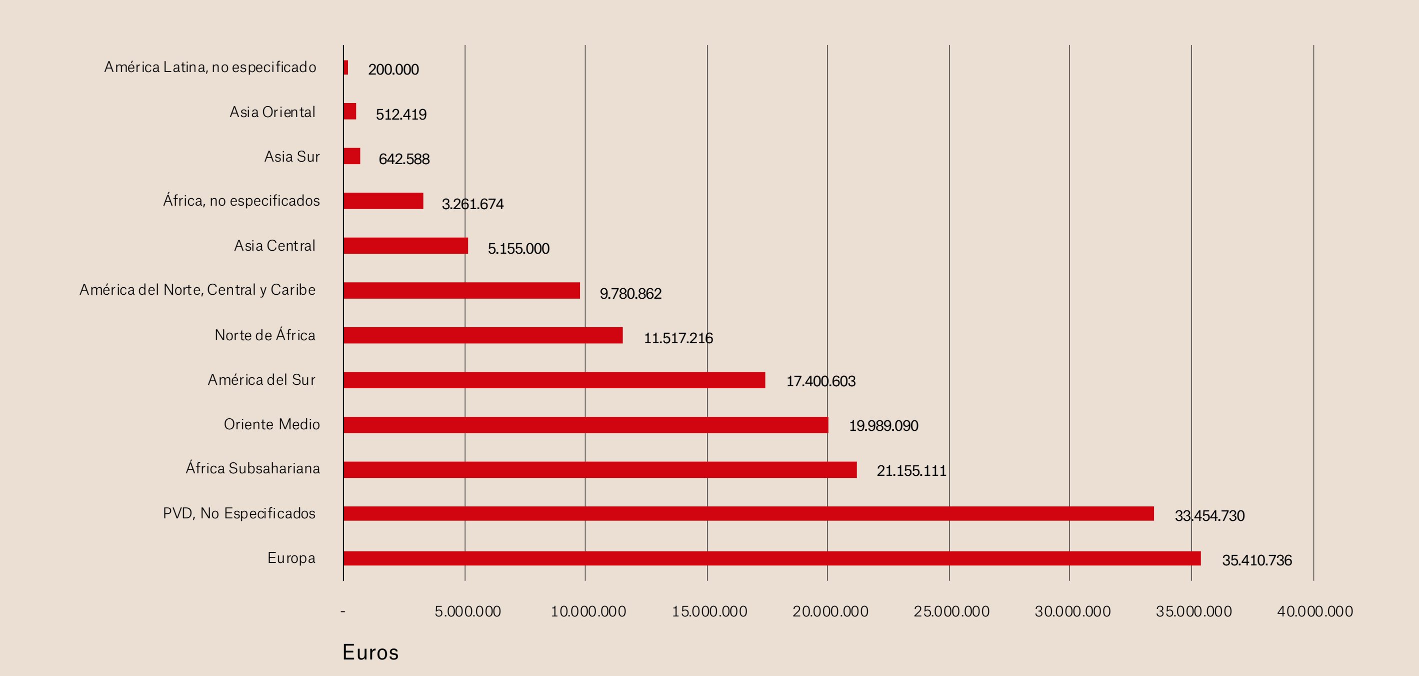
En concreto, las comunidades autónomas (CC. AA.) aportaron, 27,09 millones y las entidades locales (EE. LL.), 11,24 millones. Estos datos afianzan la tendencia al incremento de fondos destinados a la AH desde la cooperación descentralizada.

Ver figura 7

f5

AOD española destinada a AH por regiones, 2022

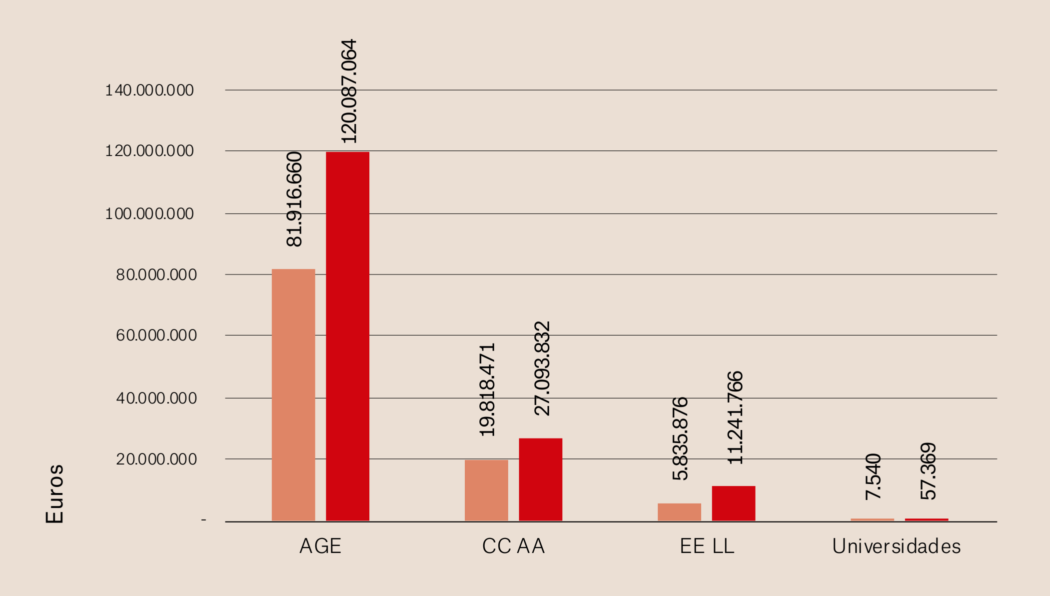
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



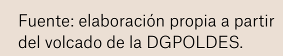
f6

Desembolsos destinados a AH por agentes en 2022

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

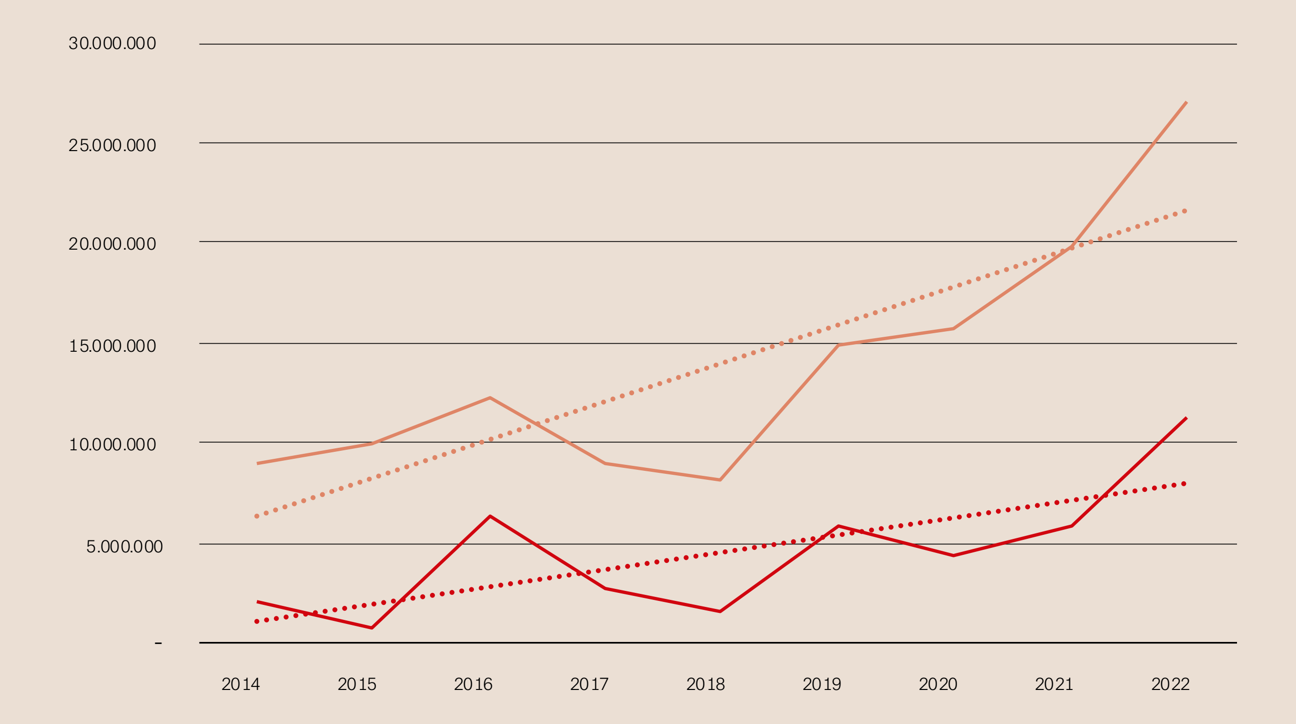





Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



Evolución de la AH de la cooperación descentralizada en 2014-2022





Tal y como ya ocurría en 2020 y en 2021, 3 comunidades autónomas suponen más del 70 % de los fondos de AH aportados por la cooperación autonómica: País Vasco, 8,55 millones (31,55 % de la AH autonómica total), Valencia, 7,97 millones (29,40 %) y Cataluña 4,01 millones (14,80 %).

De manera similar, 4 son las entidades locales que suponen más del 80 % del total de los fondos destinados a AH desde la cooperación local: EE. LL. de Madrid, 5,20 millones (46,24 % de la AH local total), EE. LL. del País Vasco 1,36 millones (12,08 %), EE. LL. de Valencia, 1,26 millones (12,13 %) y EE. LL. de Cataluña, 1,20 millones (10,64 %). Destaca positivamente este año el Ayuntamiento de Madrid, que ha pasado de una aportación mínima, a 5,12 millones de euros.

El peso en materia de financiación que la cooperación descentralizada tiene en materia humanitaria es innegable, siendo muy superior que el relativo a la AOD en general, donde la cooperación descentralizada supone tan solo el 8 % de los fondos. Las dificultades propias de los contextos en los que se desarrolla la AH y las especificidades del sector están motivando que la AH descentralizada esté participando en procesos que permitan armonizar los procedimientos utilizados hasta ahora.

Formas de trabajar y limitaciones en la gestión derivadas de la normativa dificultan el compromiso de la localización

1.1.3. Vías de canalización

Durante el año 2022, **el 98,12 % de la acción humanitaria española ha sido gestionado por dos tipos de actores**: las **organizaciones no gubernamentales** (ONG) y las **organizaciones de la sociedad civil** han canalizado 82,41 millones, (52 % del total de la AH) **y los organismos multilaterales** que han ejecutado 73,09 millones (46,12 %).

En relación al compromiso de la **localización**, las ONG del país socio han percibido 3,30 millones de euros y otras entidades sin ánimo de lucro del país socio, 0,4 millones, lo que supone 3,70 millones, un **2,34 % del total de la ayuda.** Sin embargo, si se tiene en cuenta, no solo el dinero dirigido directamente a organizaciones locales, sino también los fondos en el que estas son socias contrapartes de las organizaciones canalizadoras de los fondos, la suma asciende a 17,71 millones, lo que supone el **11,23 %.**

Este compromiso que aboga por el liderazgo local continúa siendo una cuestión que si bien en la retórica cuenta con el apoyo de los diferentes actores, en la práctica, las tradicionales formas de trabajar, así como las limitaciones en la gestión derivadas de la normativa española, lo dificultan enormemente.

Ver figura 8

2
LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2022 Y 2023

2.1. Introducción

Como venimos haciendo tradicionalmente, dedicamos un apartado específico a analizar la AH gestionada desde la AECID, a partir de los datos proporcionados por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), principal órgano gestor de la AH al interior de la Agencia. Tal y como puntualizábamos en años anteriores, estos datos presentan algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que son provisionales. Dichas discrepancias muestran la necesidad de mejora del reporte de datos en materia humanitaria. Cuestión que además es fundamental si queremos garantizar que los datos que informan el avance en el objetivo del 10 % de la AOD total destinada a AH incluido en la nueva Ley de Cooperación responden a la realidad.

Durante el año 2022, 7 han sido los contextos humanitarios prioriza-dos por la OAH, los 6 existentes en 2021, más Ucrania

2.2. La AECID en cifras

Los fondos de AH de la **AECID han ascendido a 101,92 millones de euros, lo que supone un aumento del 55,22 % respecto el año anterior.** De estos fondos, el 94,27 %, 96,09 millones, han sido desembolsado por la OAH, mientras que el restante corresponde a la dirección de cooperación multilateral y ONG.

Ver figura 9

2.2.1. Distribución de los fondos de la OAH

La OAH clasifica los fondos humanitarios entre diferentes tipos de respuestas. En 2022 se ha añadido Ucrania a los contextos priorizados tradicionalmente.

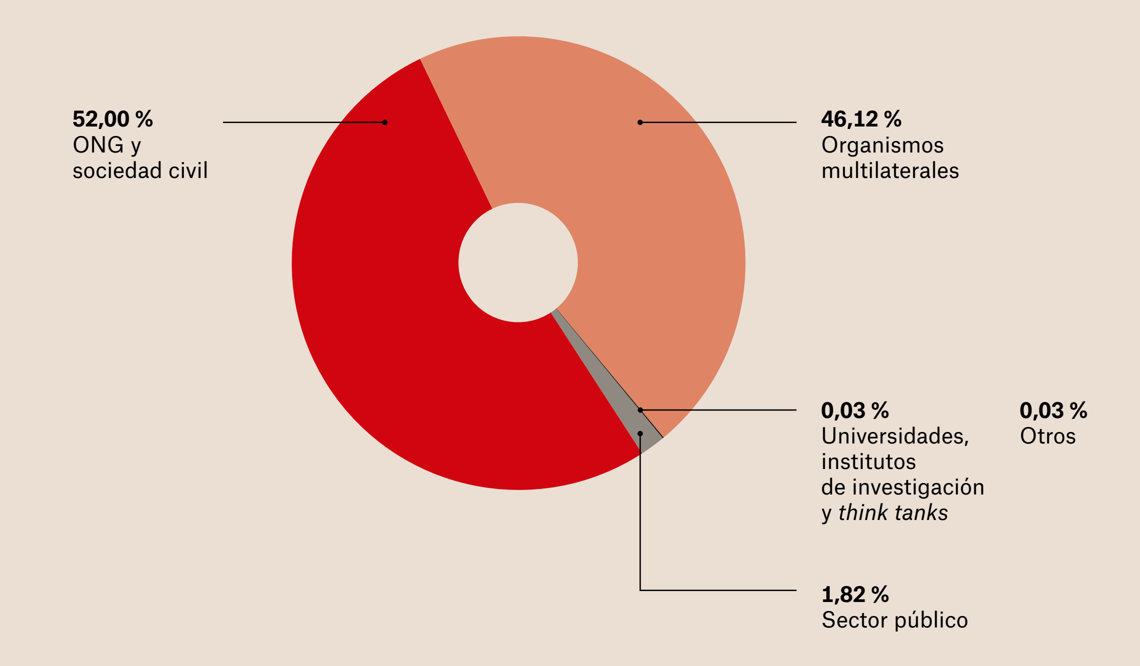
Actuación en "Contextos humanitarios"

Durante el año 2022, 7 han sido los contextos humanitarios priorizados por la OAH, los 6 ya existentes en 2021, más Ucrania, contando 5 de ellos (crisis regional Siria, América Latina y Caribe, El Sahel, Campamentos de personas refugiadas saharauis y Palestina) con Estrategias humanitarias específicas. Es decir, con documentos programáticos en los que se incorpora un resumen del contexto, las principales necesidades humanitarias y respuesta internacional, el posicionamiento que toma la OAH en cuanto a objetivos estratégicos, sectores de intervención y principales socios, así como una matriz de rendición de cuentas que incluye indicadores.



Desembolsos destinados a AH: vías de canalización en 2022

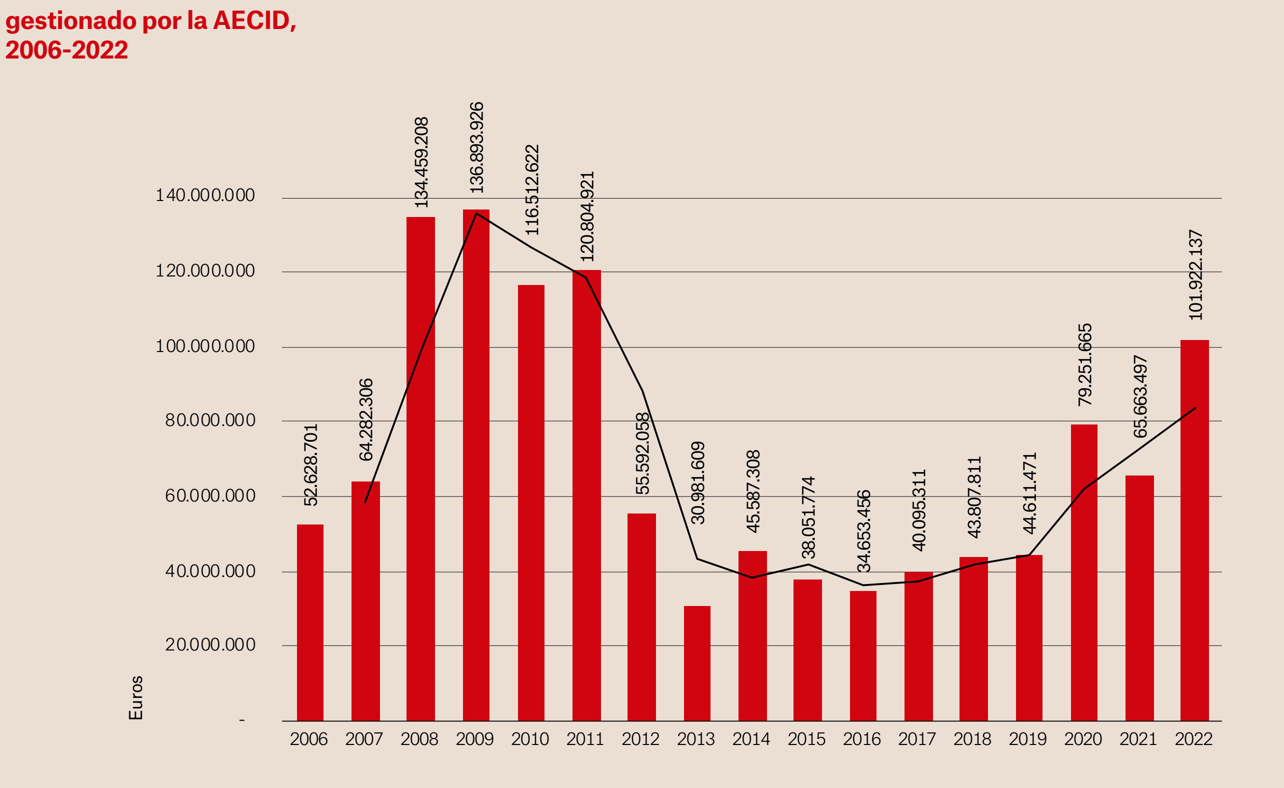
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Evolución del presupuesto humanitario anual gestionado por la AECID, 2006-2022

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Cuadro 2
Contextos humanitarios -OAH

Contextos humanitarios prioritarios	Fondos AH -AECID (en millones de euros)
Crisis regional de Siria[2]	7,2
América Latina y Caribe[3]	23,7
El Sahel[4]	7,7
Campamentos de personas refugiadas saharauis[5]	8,3
Palestina[6]	4,2
Afganistán	5,5
Ucrania	31,0

Respuesta en otros contextos no priorizados

Se ha dado respuesta a las crisis humanitarias en Tigray o en Cabo Delgado a pesar de no ser contextos priorizados

Bien por la gravedad y el impacto humanitario de la crisis, bien por la experiencia previa de algunas ONG españolas en determinados contextos, se ha dado respuesta a algunas crisis no incorporadas en los "contextos humanitarios", destacando por la cantidad de fondos desembolsados las siguientes:

— Conflicto en Tigray, Etiopía a través del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Plan Internacional, actuaciones que han supuesto el desembolso de 1,7 millones.
— Cabo Delgado, Mozambique a través del CICR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Médicos Mundi. Los fondos destinados a estas intervenciones han sumado 1,6 millones.

Fondos destinados a emergencias súbitas

Durante el año 2022, la OAH ha respondido a diversas emergencias, a las que ha destinado un total de 5,16 millones de euros a través de las siguientes modalidades:

2 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2022). *Estrategia Humanitaria 2022-2023 Crisis Siria*. Madrid. Disponible en: f325e7e1-2763-5559-61b4-dd12d5d1029d (aecid.es)

3 *Estrategia Humanitaria 2022-2023 América Latina y Caribe*. Disponible en: c0c2a1e9-bd70-ad52-e780-a0c4eda32311 (aecid.es)

4 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2022). *Estrategia Humanitaria 2022-2023 Sahel*. Madrid. Disponible en: f0b41658-9752-65f5-55ab-a01a117fd852 (aecid.es)

5 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2020). *Estrategia Humanitaria 2020-2021 Población Refugiada Saharaui (prorrogada)*. Madrid. Disponible en ec8779fa-8a0f-378b-daa8-90d46bcf35ae (aecid.es)

6 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2022). *Estrategia Humanitaria 2022-2023 Palestina*. Madrid. Disponible en 0cec4fe0-5819-a290-67fe-1adf266f8db0 (aecid.es)

- Envíos directos tras un desastre: estos han sido los casos de los envíos realizados a Ucrania y países limítrofes, Haití, Honduras y Cuba, todos ellos bajo la iniciativa Team Europe. Esta modalidad basada en la asistencia ha representado un total de 1,23 millones de euros.
- Envío de profesionales especializados/as del equipo START, como los que han participado en talleres para el fortalecimiento de equipos médicos de emergencias en Bolivia y Costa Rica.
- El apoyo a la respuesta a emergencias a través de llamamientos de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), a los que se han destinado 1,95 millones de euros.
- Activaciones de convenios de emergencia con las 5 ONG con las que la AECID tiene firmado Convenio: Acción Contra el Hambre, Cáritas, Cruz Roja, Médicos del Mundo y Plan Internacional. El monto total de estas activaciones en 2022 ha sido de 2 millones de euro. Estos convenios han sido activados en: Níger, Burkina Faso, Filipinas, Georgia, Moldavia, Líbano, República Dominicana y Haití.
- También se respondió a la emergencia provocada por un brote de cólera en Haití a través de la Organización Panamericana de la Salud.

2.2.2. Canalización y distribución de fondos

Las Agencias de Naciones Unidas han gestionado el 54,99 % de los fondos desembolsados en 2022

Las Agencias de Naciones Unidas han gestionado 56,05 millones (54,99 % de los fondos desembolsados en 2022), porcentaje 10 puntos porcentuales superior al año anterior. El Movimiento Internacional de la Cruz y Media Luna Roja ha ejecutado 24,22 millones (23,77 %), las ONG 18,40 millones (18,40 %), de manera directa por AECID se han gestionado 1,24 millones (1,21 %).

Ver figuras 10 y 11

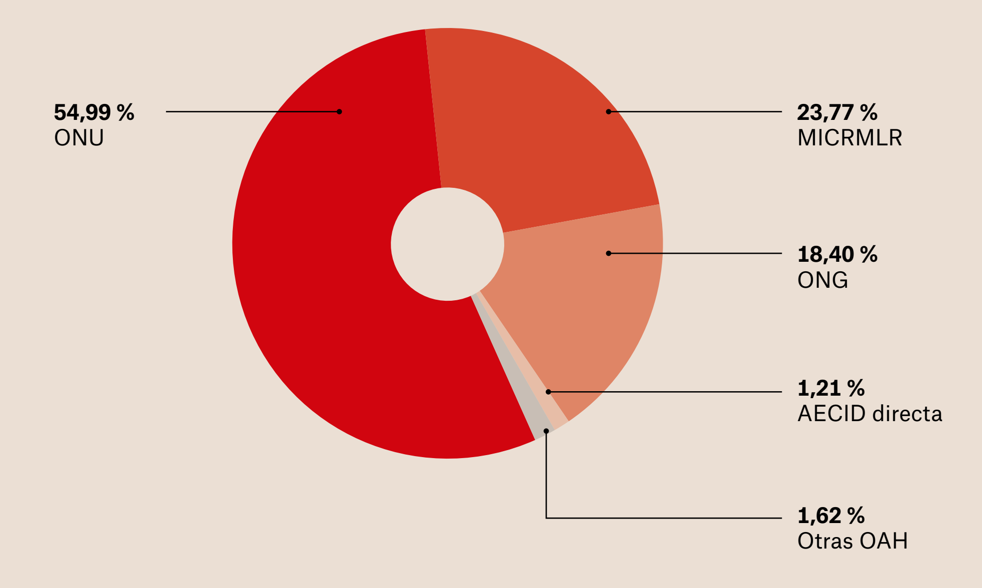
Los Organismos Internacionales que durante 2022 han recibido una mayor cantidad de fondos han sido ACNUR con 16,7 millones (29,8 % del total de fondos destinados a OO II), OCHA/CERF/ERC con 12,25 millones (21,9 %), UNICEF con 10 millones (17,8 %), el PMA con 7,6 millones (13,6 %) y UNFPA con 4,05 millones (7,2 %).

En relación con la convocatoria de acciones humanitarias para ONG, el monto disponible se ha vuelto a incrementar pasando de 11 a 11,9 millones. Es destacable el aumento que se ha producido en este instrumento desde el año 2019, donde la convocatoria ascendía a 4,5 millones, a la actualidad, si bien el porcentaje de incremento ha ido disminuyendo año tras año.



Distribución del gasto de la AECID en AH por tipo de entidad financiada, 2022

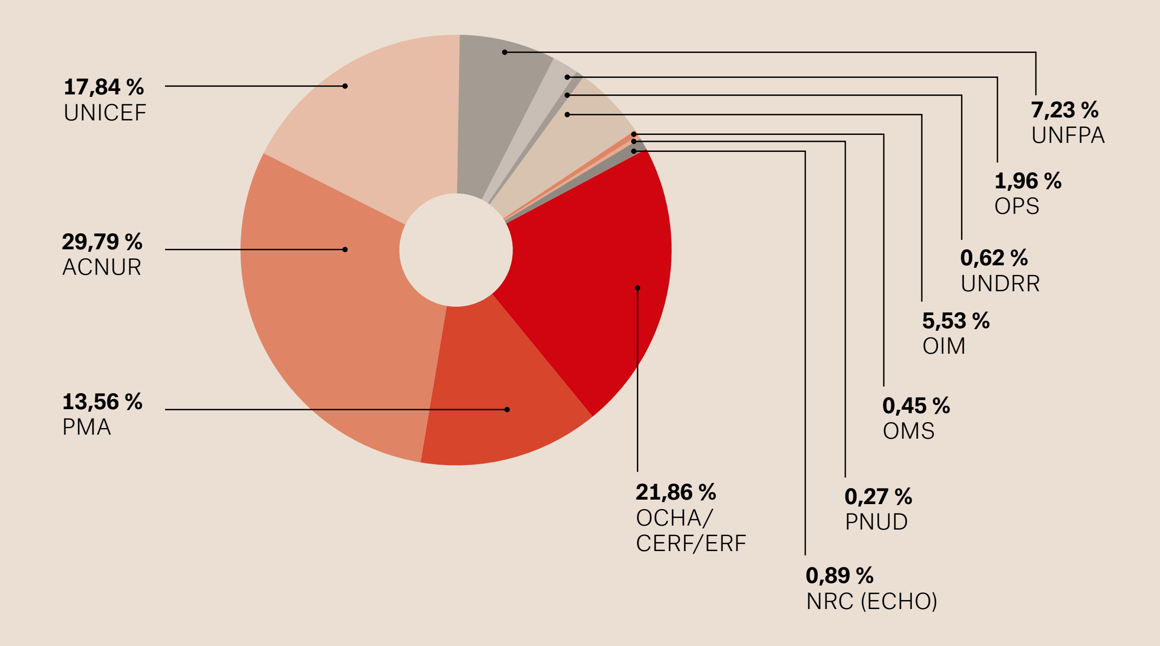
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





Contribuciones a organismos internacionales, 2022

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Activaciones Convenios con ONG españolas 2022

ONG	País	Importe	
Plan Internacional	Filipinas	313.409,82	900.979,43
	Líbano	294.645,63	
	Níger	292.923,98	
Acción contra el Hambre	Angola	138.221,00	425.030,00
	Filipinas	67.372,00	
	Filipinas	82.437,00	
	Georgia	50.000,00	
	Moldavia	87.000,00	
Cruz Roja Española	Filipinas	130.000,00	130.000,00
Médicos del Mundo	Haití	70.000,00	70.000,00
Cáritas	Burkina Faso	229.161,20	444.029,17
	Líbano	130.000,00	
	República Dominicana	84.867,97	
Total			**1.970.038,60**

La presencia de la AECID en el ámbito internacional sigue siendo una prioridad en el marco de su Estrategia

2.3. La AECID más allá de las cifras

Presencia a nivel internacional

La presencia de la Agencia en el ámbito internacional sigue siendo una prioridad en el marco de su Estrategia. En este sentido destacan las siguientes acciones:

— Ha consolidado su presencia en el grupo de donantes del CICR, del que ostenta la presidencia desde junio de 2023 durante un año.
— Continúa formando parte de la Junta Ejecutiva del PMA para el periodo 2019 – 2024.
— Sigue formando parte, y participando activamente, del grupo estratégico de donantes de OCHA.

En el plano nacional

Diversas acciones son destacables en el marco nacional desde la OAH:

— Participación activa en el proceso de reforma de la cooperación española en el marco de la acción humanitaria.
— Colaboración en la elaboración de la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria.
— Inicio del ejercicio de reflexión y análisis de las que debían ser las prioridades humanitarias de cara a la presidencia del COHAFA durante la presidencia española del Consejo UE.
— Firma de la Declaración de Donantes por el Clima y el Medioambiente promovida por el CICR.
— Fruto del Convenio con la cooperación descentralizada, se han realizado actuaciones en los campamentos de personas refugiadas saharauis, Ucrania y Afganistán por un valor de 5,45 millones.

Se ha incorporado la educación en emergencias en casi todos los contextos en los que ha trabajado la Agencia en 2022

Temas de interés

Diversas cuestiones, algunas de ellas relativamente nuevas en el ámbito humanitario, y otras con mayor recorrido, han seguido presentes en la agenda española desarrollando diversas actividades, entre las que destacamos:

— **Medio ambiente**: Más allá de la Firma de la Declaración de Donantes por el Clima y el Medioambiente citada previamente se presentó a través de un seminario virtual coorganizado con el IECAH, la "Guía para incorporar el medioambiente en la acción y las emergencias humanitarias[7]".

— **Educación en emergencias**: Se ha producido la incorporación de este sector en casi todos los contextos en los que ha trabajado la Agencia en 2022. Dos acciones concretas realizadas fueron la aprobación del primer convenio cuatrienal en materia de educación en emergencias y la celebración de una jornada presencial sobre educación en conflicto[8].

— **Género**: En 2022 se destinaron 20,29 millones a intervenciones humanitarias que transversalizan género, e incluyen resultados y/o actividades de género y 6,54 millones dirigidos a apoyar proyectos que focalizan género como único sector o sector principal. Además de proyectos, desde la OAH se apoyan llamamientos y pactos sobre género, como el Fondo Temático humanitario de UNFPA (0,5 millones) o el llamamiento Violencia Sexual de CICR, (0,5 millones). Además, en el marco de la Jornada del MAUC Cooperación feminista contra la violencia de género contra las mujeres y niñas en todo el mundo, la OAH coorganizó el taller "Violencias contra las mujeres y niñas en movilidad humana en América Latina".
En el marco de los equipos START, se organizaron 2 cursos durante el año 2022 sobre "Violencia sexual y de género, transversalización de la perspectiva de género desde el sector salud" con el objetivo de mejorar la formación y sensibilización en este sentido de los equipos de emergencia que estaban en periodo de formación.
En colaboración con el IECAH y CALP Network, se realizó un taller virtual de especialización sobre "Los programas de transferencias monetarias con enfoque de género: mejores prácticas en la acción humanitaria[9]".

7
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2020). *Guía para incorporar el medioambiente en la acción y las emergencias humanitarias.* Madrid. Disponible en: fb5c2993-87c0-2ea9-e3d5-b6bb5c2f0aff (aecid.es)

8
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (2022). *Relatoría: Jornada de Educación en Conflicto.* Madrid. Disponible en: RelatoriaEeC.pdf (iecah.org)

9
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (2022). *Taller de especialización | PTM con enfoque de género: mejores prácticas en la AH (Sesión 1).* Madrid. 20 de abril. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=L8vVoKoCMKM&list=PLiNXGwe7_DGBjLJ5DZ7NILoKCwoTV-ZWL

3
BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERIODO 2022-2023

Tanto en el plano normativo, con la aprobación de la Ley como referencia fundamental, como en el presupuestario, con un destacado incremento de fondos, puede decirse que los dos años analizados en el Informe han supuesto avances y una cierta consolidación de la acción humanitaria pública española. La guerra en Ucrania y algunos desastres de gran magnitud como el terremoto de Siria y Turquía han servido de estímulo para el conjunto del sector humanitario español así como para consolidar iniciativas como los equipos START o los mecanismos de coordinación con CC. AA. y ONG.

La presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 también está sirviendo para impulsar el papel de la AH española y su influencia en el seno de la Unión, aunque aún es pronto para hacer un balance. En cualquier caso, sí parece claro que en estos dos años el sector humanitario español se ha vinculado con más fuerza a las iniciativas internacionales en diversos ámbitos de relevancia humanitaria: transferencias monetarias, medioambiente, género o educación en emergencias.

FOTO:
Respuesta a un brote de cólera durante los meses de marzo y abril de 2023 en el campo congoleño de desplazados internos de Lushagala, en el este de República Democrática del Congo.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO
© ALEXANDRE MARCOU


UNHCR



CAPÍTULO

6

EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA: CONSECUENCIAS, MEDIDAS PALIATIVAS Y LIMITACIONES

Victoria Silva,
investigadora del IECAH
y **Camille Nussbaum,** coordinador ejecutivo del IECAH

FOTO:
Instalación de la bandera "armas prohibidas" al llegar al hospedaje en Juntas de Tamana, zona en disputa entre el ELN y las AGC en el Chocó, Colombia.

COLOMBIA © CAMILLE NUSSBAUM

1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años existe una creciente preocupación entre los actores humanitarios, donantes y responsables políticos por el impacto de la legislación antiterrorista sobre el trabajo humanitario. Son numerosos los casos en los que el trabajo de las organizaciones humanitarias se ha visto afectado por este corpus legal (nacional e internacional), ya sea de forma operativa a la hora de implementar los programas, con repercusiones financieras o, en los casos más extremos, con responsabilidades legales para las organizaciones y/o su personal. Pese a que paulatinamente estas normas han incorporado referencias más claras y directas al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a la obligación de los estados miembros de respetar el derecho internacional a la hora de luchar contra la violencia terrorista, la realidad es que el impacto sobre la acción humanitaria ha sido y sigue siendo muy tangible[1].

En línea con otros artículos publicados en informes anteriores que abordaban la criminalización de la población civil y el impacto negativo de las medidas antiterroristas sobre la misma[2], este artículo pretende actualizar los principales impactos que la legislación antiterrorista tiene sobre el trabajo humanitario, así como las vías exploradas para sortearlos y las limitaciones existentes para garantizar que la asistencia humanitaria no sufra las consecuencias de la lucha antiterrorista.

2 EL CONFLICTO ENTRE LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El auge de legislación antiterrorista desde comienzos del siglo XXI ha resultado en el establecimiento de un extenso régimen normativo dedicado a contrarrestar y prevenir el terrorismo y el extremismo violento. El caso de los Estados Unidos en esta evolución es el más paradigmático en el contexto de su "guerra contra el terror" tras el 11-S, pero la evolución ha sido global.

1
International Committee of the Red Cross (2022). *Counter-terrorism measures can impact humanitarian action negatively.* Statement by the International Committee of the Red Cross (ICRC) at the United Nations General Assembly, 77th session, Sixth Committee Plenary Meeting on Measures to Eliminate International Terrorism. Disponible en: https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-can-impact-humanitarian-action-negatively y Premiere Urgence Internationale (2020) *Anti-terrorism laws threaten to paralyse humanitarian NGOs,* Op-ed published at Le Monde. Disponible en: Anti-terrorism laws threaten to paralyse humanitarian NGOs - (premiere-urgence.org)

2
Ver, por ejemplo, Pozo, A. (2021). *Civiles y culpables: impacto de las medidas antiterroristas en poblaciones estigmatizadas, en La acción humanitaria en 2020-2021: la pandemia retrasa las reformas necesarias.* Médicos Sin Fronteras e Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Disponible en: https://iecah.org/informe-la-accion-humanitaria-en-2020-2021-la-pandemia-retrasa-las-reformas-necesarias/

Asimismo, la arquitectura antiterrorista se basa en diversos instrumentos legales establecidos por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que incluyen resoluciones de obligado cumplimiento para los estados miembros y regímenes de sanciones, así como la legislación doméstica derivada de su trasposición, cada una con sus propias peculiaridades sobre qué se considera apoyo a organizaciones terroristas o cuáles son las organizaciones designadas a tal efecto[3].

Principales instrumentos legales contra el terrorismo

A nivel global:

— Convención Internacional para la supresión de la financiación del terrorismo (1999)
— Resoluciones 1267 (1999), 1373 (2001) y 1390 (2002): Régimen de sanciones contra Al-Qaeda, Estado Islámico y los Talibán
— Estrategia Global contra el Terrorismo de la ONU (2006)
— Resolución 1916 (2010): Régimen de sanciones contra Al-Shabaab
— Resolución 2178 (2014) y Principios rectores de Madrid sobre los Combatientes Extranjeros
— Financial Action Task Force (FATF) y sus directrices

A nivel regional:

— Directiva 2017/514 de la UE sobre lucha contra el terrorismo
— Directiva 2018/843 de la UE sobre financiación del terrorismo
— Lista de sanciones de la UE

A nivel nacional:

— Listas de sanciones de países donantes (por ejemplo y de manera notable los Estados Unidos y el Reino Unido) así como las normas aplicables en los países de las operaciones

La superposición de instrumentos legales deriva en una sobrerregulación de las propias organizaciones para protegerse

Esta variopinta arquitectura legal tiene un impacto sobre el trabajo humanitario. Por un lado, los primeros instrumentos no incluían menciones explícitas al derecho internacional, o al menos no en párrafos operativos. Por otro lado, al no existir una definición consensuada de terrorismo a nivel internacional ni de qué actos se consideran terroristas, otorga un amplio margen a los Estados para desarrollar legislación independiente que aumenta la incertidumbre legal. Asimismo, **la superposición de instrumentos legales resulta en una confusión, lo que deriva en una sobrerregulación de las propias organizaciones como medida de protección.**

3
Roepstorff, K, et al. (2020). *Counterterrorism Measures and Sanction Regimes: Shrinking Space for Humanitarian Aid Organisations,* Centre for Humanitarian Action (CHA), p. 6. Disponible en: https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-counterterrorism-en-online.pdf

La creciente participación de grupos armados no estatales designados terroristas en conflictos armados está resultando en una confusión con el DIH e impactando el trabajo de las organizaciones humanitarias. El DIH es relevante en relación con el terrorismo ya que determina, entre otras cosas, la categorización de las personas protegidas durante un conflicto armado, la participación directa en las hostilidades por parte de miembros de grupos armados, la detención, y ha sido complementado, tras la creación de la Corte Penal Internacional (CPI), con medidas sobre la responsabilidad penal, y la provisión de un juicio justo[4].

Aunque la lucha antiterrorista no es necesariamente incompatible con la aplicación del DIH, **el reto constante reside en que el marco legal existente ha difuminado la línea entre conflicto armado y terrorismo al considerar la participación de grupos designados como "terroristas" en un conflicto armado una cuestión solamente de lucha antiterrorista y, consecuentemente, esquivando la aplicación del derecho internacional**[5].

El marco legal existente ha difuminado la línea entre conflicto armado y terrorismo

El DIH regula la conducta de las partes en un conflicto armado, el respeto a la protección de las personas y las restricciones sobre los medios y métodos de combate e incluye una serie de normas y protecciones relacionadas con las actividades humanitarias y médicas:

— El papel de las organizaciones humanitarias, incluyendo su derecho a ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto (derecho de iniciativa).
— La protección del personal y los objetos de socorro humanitario, así como la del personal, las unidades y los transportes sanitarios.
— Permitir y facilitar el paso del socorro humanitario a la población civil, siempre que dicha acción sea imparcial, se lleve a cabo sin distinciones adversas y esté sujeta al control de las Partes en conflicto.
— Garantiza el acceso a asistencia médica a todas las personas heridas y enfermas, tanto de grupos armados estatales como no estatales, independientemente de que hayan sido designados como "terroristas".

Fuentes: CNULCT (2022) *The interrelationship between counter-terrorism frameworks and international humanitarian law*, p. 9. Disponible en: https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted_ihl_ct_jan_2022.pdf y Debarre, A. (2018). *Safeguarding Medical Care and Humanitarian Action in the UN Counterterrorism Framework*, International Peace Institute, p. 2.
Disponible en: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/IPI_1809_Safeguarding-Medical-Care(1).pdf

---

4 Saul, B. (2016). *Terrorism, counterterrorism and International Humanitarian Law*. Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 16/37. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2778893

5 Debarre, A. (2018), op. cit., p. 5.

2.1. Principales puntos de conflicto entre el DIH y la legislación antiterrorista

El DIH prohíbe la violencia indiscriminada contra civiles y sin un objetivo militar[6], protegiendo a toda aquella persona que no toma parte activa en las hostilidades. Pese a que el DIH establece como legítimos los ataques proporcionales contra objetivos militares, los estados consideran toda violencia perpetrada por un grupo designado terrorista como terrorismo, negándoles su estatus de partes del conflicto y desprendiéndolos así de su sujeción al DIH, lo que tiene consecuencias negativas para la seguridad de los actores humanitarios, ya que estos grupos tienen escasos incentivos para respetar el derecho internacional[7].

El DIH protege a todos aquellas personas heridas o enfermas en un conflicto armado, ya sean civiles o combatientes que hayan dejado de serlo, sin que su consideración como terroristas inhabilite esta protección. Sin embargo, algunas leyes antiterroristas penalizan la asistencia médica a combatientes designados/as terroristas y la criminalizan como apoyo al terrorismo[8]. El DIH establece medidas de protección para quienes prestan asistencia humanitaria y médica. **Aunque ninguna ley antiterrorista en vigor tipifica directamente como delito la asistencia médica y humanitaria como tal, las disposiciones de muchas leyes antiterroristas nacionales podrían interpretarse en sentido amplio y utilizarse para procesar o sancionar de otro modo a los/as profesionales que prestan asistencia humanitaria.**

Muchas leyes antiterroristas podrían utilizarse para sancionar a los/as profesionales que prestan asistencia humanitaria

Por último, numerosas legislaciones antiterroristas violan el derecho de iniciativa de las organizaciones humanitarias, reconocido básicamente al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de ofrecer sus servicios a las partes en conflicto con el fin de proporcionar asistencia humanitaria esencial a las poblaciones bajo su control. **Desde el momento en el que numerosos grupos designados terroristas son partes en conflictos armados y gobiernan de facto sobre un territorio, al no ser reconocidos como tales por los Estados, la provisión de asistencia humanitaria en dichos contextos puede ser considerada como apoyo al terrorismo.** Esto puede ocurrir cuando se entregan bienes de socorro a civiles en una zona controlada por un grupo terrorista designado, si estos bienes caen inadvertidamente en manos de dicho grupo, cuando se prestan servicios médicos a personas combatientes heridas y enfermas para dicho grupo, o cuando se realizan pagos incidentales a un grupo designado para acceder a determinadas poblaciones civiles[9]. La criminalización de esta asistencia viola el DIH al impedir el paso rápido y sin obstáculos de esta ayuda.

---

6 Saul, B. (2016), op. cit., p. 3.

7 Debarre, A. (2018), op. cit., p. 6; Saul, p. 14.

8 Debarre, A. (2018), op. cit., p. 7.

9 Ibid., p. 8.

3
CÓMO IMPACTA LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Según un estudio llevado a cabo por la Universidad de Harvard en 2017 entre más de 500 profesionales del sector humanitario, un 73 % de los/as mismos consideraban que la legislación antiterrorista había afectado a su trabajo y/o al de su organización. Asimismo, un 60 % de las personas encuestadas señalaron que esta legislación había impactado el compromiso de su organización con los principios humanitarios, mientras que un 69 % apuntaron que las medidas antiterroristas habían reducido su trabajo, y un 38 % que habían resultado en el rechazo, alteración o cese de actividades y programas[10].

Por otra parte, **una reciente revisión de literatura realizada por InterAction cuantificó 203 impactos de medidas antiterroristas sobre la acción humanitaria entre 2011 y 2018. Más de la mitad pueden categorizarse como operativos (52 %), mientras que un 29 % son financieros y el 18 % restante serían legales, reputacionales y de seguridad**[11]. Esto no significa que estos impactos sean menores, sino que normalmente se manifiestan como efectos de segundo o tercer orden, en contraposición a los impactos operativos que se sienten de forma inmediata[12]. De acuerdo con esta revisión, podemos clasificar el impacto en las siguientes categorías: operativo, financiero, legal, de seguridad y reputacional[13].

Más del 70 % del personal humanitario considera que la legislación antiterrorista ha impactado en su trabajo

3.1. Impacto operativo: el acceso en el punto de mira

Las organizaciones humanitarias necesitan negociar el acceso a contextos humanitarios donde pueden operar grupos designados como terroristas. Aunque esto no es ilegal, muchos donantes imponen cláusulas que limitan la implementación de programas en zonas bajo su control o donde estos grupos son el gobierno de facto, impidiendo así la provisión de asistencia humanitaria a personas en situación de necesidad y vulnerando el principio de imparcialidad de la ayuda. Por ejemplo, algunos donantes han limitado la implementación de programas en zonas del noroeste de Siria bajo control de Hayat Tahrir al-Sham (HTS)[14].

10
Burniske, J. S. y Modirzadeh, N. K. (2017). *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action,* HLS PILAC, CHE Project, Harvard University. pp.6-7. Disponible en : https://blogs.harvard.edu/pilac/files/2017/03/Pilot-Empirical-Survey-Study-2017.pdf

11
InterAction (2021*) Detrimental Impacts: How Counter-Terror Measures Impede Humanitarian Action. A review of Available Evidence*. p. 5-6. Disponible en: Detrimental-Impacts-CT-Measures-Humanitarian-Action-InterAction-April-2021.pdf

12
Ibid., p. 6.

13
Ibid., p. 4.

14
Acción Contra el Hambre (ACH), (2018*) Counter-Terrorism Policy and Practice Review Report,* p. 6. Disponible en: https://knowledgeagainsthunger.org/wp-content/uploads/2019/08/COTER-Final-Report-_-Design.pdf

Las sanciones impuestas contra personas o grupos designados como terroristas impiden a las organizaciones humanitarias adquirir determinados bienes y servicios cuya importación está restringida o las compañías que los proveen están penalizadas. Es el caso de Siria, donde las sanciones comprehensivas contra la compra de petróleo impiden la implementación de los programas, o las sanciones contra la mayor compañía de telefonía, Siriatel, único proveedor de servicios en muchas áreas del país.

Los requisitos de donantes en relación con la gestión de riesgos respecto a los socios locales y la población beneficiaria, a través de procedimientos de investigación de antecedentes y selección ponen en entredicho el principio de imparcialidad, al negar la ayuda humanitaria a personas que cumplen el criterio de necesidad debido a posibles conexiones con grupos designados como terroristas[15]**.** La falta de claridad de la legislación antiterrorista genera desinformación, una sobrerregulación y autocensura por parte de las organizaciones humanitarias, en ocasiones más allá de los requisitos solicitados por los donantes, debido al miedo a incurrir en violaciones de la legislación antiterrorista[16]. Además, se produce una sobrecarga de los equipos en las organizaciones que deben dedicar grandes cantidades de tiempo y recursos humanos para cumplir con los requisitos de los donantes, hacer un seguimiento de políticas y leyes cambiantes y completar largos procesos para conseguir licencias necesarias para la implementación de los proyectos[17].

Los requisitos de los donantes para los socios locales y población beneficiaria cuestionan el principio de imparcialidad

Esto se ve agravado por una flagrante falta de comunicación con los donantes respecto a las dificultades que sus requisitos generan y el miedo al rechazo de sus preocupaciones y, en última instancia, la pérdida de financiación[18]. Por otra parte, muchos de los contratos de financiación incluyen cláusulas de reparto (*flow-down*) para las organizaciones subcontratadas que requieren que las socias locales implementen las mismas medidas antiterroristas. **Sin embargo, las ONG locales no suelen tener la capacidad ni habilidad para implementarlas, lo que puede resultar en la pérdida del contrato y, consecuentemente, en la imposibilidad de implementar programas en determinadas zonas**[19]**.**

15
Comité Internacional de Rescate (IRC) (2021). *Counterterrorism and Humanitarian Impartiality. Independent review of IRC activities in Afghanistan, Somalia, and northwest Syria,* p. 8. Disponible en: https://www.rescue.org/sites/default/files/document/6284/counterterrorismandhumanitarianimpartiality.pdf

16
Consejo Noruego para Refugiados (NRC) (2018), *Principles under pressure. The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action, p. 22*. Disponible en: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles_under_pressure-report-2018-screen.pdf

17
Ibid., p. 24.

18
Ibid.

19
ACH (2018), op. Cit., p. 15.

3.2. Impacto financiero

Uno de los aspectos más importantes para las organizaciones humanitarias es el impacto financiero resultante de la "reducción de riesgos bancarios" (*bank de-risking*), consistente en que los bancos adoptan una política de negarse a realizar transacciones bancarias a determinadas zonas designadas donde las organizaciones humanitarias operan. Esto resulta en retrasos considerables a la hora de recibir los fondos y en algunos casos la imposibilidad de recibirlos[20]. Por ejemplo, **un estudio sobre Siria antes del terremoto de este año estimó que esta reducción de riesgos había reducido la disponibilidad de efectivo en un 35 %**[21]. El problema es aún mayor para las organizaciones locales, que tienen menos capacidad de acción que las grandes ONG internacionales, y para las organizaciones de carácter musulmán, que han encontrado aún mayores obstáculos en acceder a servicios financieros, a pesar de que muchas otras organizaciones dependen de las mismas para operar en lugares como Afganistán, Somalia, Siria o Yemen[22].

Muchas organizaciones han perdido financiación por negarse a cumplir parte de los requisitos impuestos por los donantes

Esta política está contribuyendo a economías de guerra y a la expansión de mecanismos de financiación informales.
Un ejemplo extendido en Oriente Medio es el uso del *hawala* –un sistema informal de transferencias basado en la confianza y en la reputación de los agentes que permite mover el dinero de forma rápida y extensa –. En otras ocasiones, es el propio personal de las organizaciones que transporta grandes sumas de efectivo a través de zonas de conflicto. **El resultado es un creciente riesgo para la propia seguridad de las personas, el aumento del coste de las transferencias, el fomento de la corrupción y del fraude derivado de la falta de garantías de muchos de estos canales y, en última instancia, la dificultad de combatir la financiación del terrorismo.** Asimismo, estas trabas burocráticas dificultan la implementación de programas de transferencias monetarias, pese a ser uno de los elementos clave del Gran Pacto sobre la financiación humanitaria (*Grand Bargain*) presentado en la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016[23].

Otro impacto financiero es el derivado de los requisitos que los donantes imponen para la realización de proyectos y en la elección de socias locales y población beneficiaria. **Son muchas las organizaciones que han perdido financiación por negarse a cumplir algunos de los requisitos impuestos, particularmente la selección de la población beneficiaria, que muchas ONG consideran una línea roja.** Por otra parte, el coste de cumplir con

20
Gordon, S., y El Taraboulsi-McCarthy, S. (2018). *Counter-terrorism, bank de-risking and humanitarian response: a path forward Key findings from four case studies.* Policy Brief 72, Humanitarian Policy Group, p. 2. Disponible en: https://cdn.odi.org/media/documents/12368.pdf

21
Theiler, Zach (2023) *How vague money-laundering and counter-terror rules slow aid,* The New Humanitarian. Disponible en: https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2023/05/23/how-vague-money-laundering-and-counter-terror-rules-slow-aid

22
Gordon, S., y El Taraboulsi-McCarthy, S. (2018), op. Cit., p. 2.

23
VOICE (2021) Adding to the evidence. *The impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action. Survey Report,* p. 10. Disponible en: https://voiceeu.org/publications/adding-to-the-evidence-the-impact-of-sanctions-and-restrictive-measures-on-humanitarian-action.pdf%20Ibid.,%20p.%2015

los requisitos establecidos por los donantes puede variar entre 45.000 y 300.000 dólares anuales, con algunas organizaciones llegando incluso a un millón en términos de salarios, licencias, unidades dedicadas y estudios legales específicos[24].

3.3. Impacto legal

Las sanciones establecidas contra grupos o personas pueden resultar en responsabilidades legales para las organizaciones y, en última instancia, trabajadores/as individuales. La diversidad de regímenes de sanciones y de listas de entidades designadas como terroristas genera incertidumbre entre las organizaciones humanitarias. En particular, **la legislación estadounidense penaliza a organizaciones internacionales que mantengan relaciones con grupos designados terroristas, aunque no reciban financiación del gobierno estadounidense.**

Por otro lado, la Resolución 2178 (2014) sobre combatientes extranjeros solicita a los Estados penalizar el viaje o el intento de viaje a territorios designados con el propósito de “perpetrar, planificar, preparar o participar en actos terroristas, o la provisión o recepción de formación terrorista”. Sin embargo, debido a la dificultad de determinar dicho propósito, **muchos Estados han criminalizado la entrada o permanencia en áreas bajo control de grupos terroristas sin tener en cuenta el resto de los elementos a considerar, creando problemas para las organizaciones que operan en áreas bajo control de ISIL/Al-Qaeda y sus filiales o Boko Haram**[25].

Las sanciones pueden derivar en responsabilidades legales para las organizaciones y los/as trabajadores/as individuales

Por otra parte, las legislaciones antiterroristas nacionales también presentan repercusiones legales. Debido a que cada país interpreta el apoyo al terrorismo a su manera, es posible que las organizaciones se vean afectadas por operar en determinados territorios bajo control de grupos armados opositores. En Siria, el Gobierno sirio deniega permisos para operar a organizaciones que implementan proyectos en zonas del noroeste y noreste del país, bajo control de grupos opositores[26].

Esta cuestión impacta aún más a las organizaciones locales, que se encuentran en primera línea operativa y suelen ser encargadas de negociar el acceso a zonas bajo control de grupos designados terroristas. Como consecuencia, el personal local de las organizaciones puede ser penalmente perseguido en sus países[27].

---

24 Ibid., p. 15.

25 Gillard, E. C. (2021) *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures and sanctions. Unintended ill effects of well-intended measures.* Research Paper, Chatham House, p. 16-17. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-09/2021-09-03-ihl-impact-counterterrorism-measures-gillard_0.pdf

26 IRC (2021), op. cit., p. 7.

27 NRC (2018), op. cit., p. 23.

3.4. Impacto de seguridad

Operar en contextos de conflicto armado ya presenta riesgos para el personal de las organizaciones, pero la legislación antiterrorista aumenta los riesgos de seguridad. Por ejemplo, **los requisitos de los donantes que prohíben la implementación de programas en determinadas zonas ponen en entredicho la imparcialidad de las organizaciones y ponen en riesgo su seguridad al poder ser percibidas como partisanas, incrementando los riesgos de que puedan ser objeto de ataques**[28]. Por ejemplo, en Somalia, donde existe una exención humanitaria para operar en áreas bajo control de Al-Shabaab, las organizaciones han sido reticentes a hacerlo debido a preocupaciones de seguridad derivadas del no reconocimiento de la imparcialidad de la asistencia humanitaria por parte de este grupo armado[29].

3.5. Impacto reputacional

La legislación antiterrorista aumenta los riesgos de seguridad para el personal de las organizaciones humanitarias

Finalmente, pero no menos importante, es el impacto sobre la reputación de las organizaciones. Por un lado, la percepción de que la asistencia prestada por las organizaciones pueda ser cooptada por los grupos designados terroristas en su propio beneficio puede tener consecuencias en relación con los donantes, que pueden retirar su financiación a la organización o incluirla en una lista negra. Por otro lado, **los requisitos que los donantes imponen en cumplimiento de la legislación antiterrorista, particularmente en relación con la investigación de antecedentes y la selección de socias locales y población beneficiaria, ponen en entredicho la imparcialidad de la organización y la reputación de la misma entre la población local**, resultando en rechazo de la misma e imposibilidad de implementar proyectos en zonas remotas donde solo socias locales tienen acceso.

Algunos ejemplos de impacto en el trabajo humanitario

En 2016, el gobierno israelí acusó al director de operaciones de World Vision en Gaza de desviar fondos a Hamás. Australia, el mayor donante del programa de World Vision en Gaza, suspendió la financiación de la organización en Palestina. Tanto investigaciones del gobierno australiano como una auditoría forense concluyeron que no había pruebas que sugirieran desvío de fondos.

En 2017 la American University of Beirut (AUB) alcanzó un acuerdo por 700.000 dólares con el gobierno estadounidense tras ser acusada bajo la False Claims Act de proporcionar formación en medios de comunicación a representantes de medios de comunicación sancionados, al considerarlo apoyo material a grupos designados terroristas.

---

28 Ibid., p. 20.

29 Ibid., p. 23.

En 2018, Norwegian People's Aid (NPA) alcanzó un acuerdo por dos millones de dólares también bajo la False Claims Act bajo la acusación de proveer apoyo material a grupos designados terroristas en un proyecto de construcción de democracia destinado a jóvenes en Gaza entre 2012 y 2016. NPA fue acusada a pesar de no haber aceptado financiación estadounidense en ese país.

En 2020 en Afganistán un donante solicitó al IRC una criba (screening) de las personas beneficiarios propuestas para un proyecto con el objetivo de cumplir con medidas antiterroristas, pero sin tener en cuenta los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia. La ONG se negó a cambiar su posición y el programa no fue aprobado.

En 2021 en Camerún, el personal de MSF fue acusado y detenido por complicidad en un delito de terrorismo por transportar personas heridas y realizar actividades de ayuda en zonas controladas por grupos considerados criminales o terroristas.

En 2022, Israel detuvo y encarceló a la cooperante española Juana Ruiz, acusada de desviar fondos al Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) a través de su labor en los Comités de Trabajo para la Salud. La española, residente en Cisjordania, fue sometida a un proceso judicial militar y se declaró culpable de dos cargos, aunque siempre negó su implicación con el FPLP.

Fuentes: Comité Noruego para Refugiados (2018) *Principles under pressure. The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*. Disponible en: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles_under_pressure-report-2018-screen.pdf
RTVE (2022) La cooperante española Juana Ruiz queda en libertad tras diez meses detenida en Israel, https://www.rtve.es/noticias/20220207/juana-ruiz-queda-libertad/2283720.shtml.

Hay esfuerzos a nivel global para que se respeten los DDHH y el DIH en la aplicación de las medidas antiterroristas

4
MEDIDAS PALIATIVAS ADOPTADAS POR LOS DONANTES, LEGISLADORES Y ONG

La creciente concienciación sobre el impacto que la legislación antiterrorista tiene sobre el trabajo humanitario ha derivado en la puesta en marcha de diversas medidas e iniciativas por parte de los distintos actores implicados en la cuestión.

A nivel legal se han producido diversos desarrollos en los últimos años que permiten albergar alguna esperanza de mejora de la situación. A nivel global son notables los esfuerzos para definir claros parámetros de cumplimiento de los derechos humanos, el DIH y otras normas de importancia en la aplicación de las medidas antiterroristas. A partir de 2005, estos elementos pasaron de figurar únicamente en párrafos preambulares a estar incorporados en las partes más operativas, es decir, de obligado cumplimiento para los Estados miembros[30]. **En 2019 el Consejo**

30
Gillard, E. (2021), op. cit., p. 17.

de Seguridad hizo más explícita la protección de la acción humanitaria en los contextos de lucha antiterrorista en las Resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019). Los párrafos 24 de la Resolución 2462 y 16 de la 2482 respectivamente animan a los Estados a considerar los "efectos potenciales" de dichas medidas, yendo más allá de la obligación de garantizar que dichos efectos no supongan infracciones del Derecho Internacional Humanitario[31]**.** En el ámbito financiero, el grupo de trabajo de acción financiera (FATF) revisó en 2016 sus directrices sobre la criminalización de la financiación del terrorismo, revisando su Recomendación 8 para garantizar que su implementación esté en línea con un enfoque de riesgos[32], y eliminó el lenguaje que calificaba a las ONG como "especialmente vulnerables" a la financiación del terrorismo[33]**.**

La Resolución 2664 de 2022 concede una exención humanitaria permanente a los regímenes de sanciones de la ONU

En 2021, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2615 que permitía a las organizaciones humanitarias el procesamiento y el pago de fondos, otros activos financieros o recursos económicos, y el suministro de bienes y servicios necesarios para garantizar la prestación de asistencia humanitaria en Afganistán[34]**.** Más aún, **la Resolución 2664 de 2022 concede una exención humanitaria permanente a las medidas de congelación de activos impuestas por los regímenes de sanciones de Naciones Unidas, permitiendo el procesamiento de fondos y activos económicos y el suministro de bienes y servicios necesarios para la prestación oportuna de asistencia humanitaria sin que estos puedan ser considerados una violación de dichos regímenes.** La disposición se aplicará al régimen de sanciones 1267/1989/2253 contra el ISIL (Da'esh) y Al-Qaida durante un periodo de dos años y que podría ser prorrogado[35]**.**

A nivel regional, la Directiva 2017/541 de la UE limita el delito a la utilización de los fondos o bienes para cometer o contribuir a un acto terrorista y solo penaliza el viaje con propósitos terroristas directamente conectado con un objetivo terrorista. Gran parte de los Estados miembros tienen en su legislación cláusulas que protegen la acción humanitaria de responsabilidades penales**. En marzo de 2023, el Consejo de la UE introdujo una exención humanitaria a 14 regímenes de sanciones, incluyendo los listados autónomos de la UE,**

31 CNULCT (2022), op. Cit., p. 27.Disponible en: https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted_ihl_ct_jan_2022.pdf

32 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), *Outcomes of the Plenary meeting of the FATF,* 19-21 October 2016. Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Outcomes-plenary-october-2016.html

33 VOICE (2021), op. cit., p. 8.

34 Consejo de Seguridad de la ONU (2021) Resolución 2615. Disponible en: S-RES-2615-2021-es.pdf (archive.org)

35 Naciones Unidas (2022) Adopting Resolution 2664 (2022), *Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes*. Disponible en: Adopting Resolution 2664 (2022), Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes | UN Press

en línea con lo establecido por la Resolución 2664 (2022)[36]. Asimismo, numerosa legislación antiterrorista aprobada recientemente a lo largo del planeta incluye cláusulas de protección de la acción humanitaria que por cuestiones de espacio no podemos abordar en este artículo.

A nivel operativo, las organizaciones no han esperado la concreción del marco normativo para desplegar medidas de mitigación y mecanismos de adaptación, entre los que se incluyen:

Las organizaciones humanitarias han desplegado diversas medidas de mitigación y mecanismos de adaptación

— **Enfoques de gestión del riesgo.** Las organizaciones humanitarias han puesto en pie numerosas políticas, procedimientos y sistemas para minimizar el riesgo de desvío de la ayuda y otros riesgos conexos. Por ejemplo, **NRC desarrolló su Herramienta de gestión de riesgos para las medidas antiterroristas en 2015**, que establece pasos prácticos que las organizaciones pueden implementar para mejorar su gestión de riesgos, siempre apoyadas en los principios humanitarios[37]. **El Comité Permanente entre Organismos (IASC) publicó en 2021 su Guía sobre el impacto de las sanciones y las medidas antiterroristas en las operaciones humanitarias**, que establece acciones y buenas prácticas que las organizaciones pueden implementar para entender cómo están siendo afectadas[38].

— **Gestión remota.** Se trata de la práctica de retirar al personal internacional o en riesgo al tiempo que se transfieren las responsabilidades programáticas a personal o socias locales. **En principio una medida temporal de último recurso se está volviendo cada vez más común en los últimos años. En última instancia, transfiere el riesgo al personal nacional y a las socias locales, pero contribuye de forma escasa a reducir el impacto de las medidas antiterroristas**[39].

— **Métodos de financiación informales.** Para las organizaciones que operan en zonas donde las transferencias bancarias están restringidas, **el uso de dinero en efectivo a través de métodos informales es una alternativa para hacer frente a los gastos derivados de los programas.** Sin embargo, contribuyen a agravar los riesgos de seguridad para el personal de las organizaciones y fomentan un sistema corrupto y fraudulento en el que es difícil garantizar que el dinero no se desvía a financiar el

36
European Council (2023), *Humanitarian action: EU introduces exemptions to sanctions to facilitate the delivery of assistance.* Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/31/humanitarian-action-eu-introduces-exemptions-to-sanctions-to-facilitate-the-delivery-of-assistance/

37
Norwegian Refugee Council (2015), *Toolkit for principled humanitarian Action. Managing Counterterrorism Risks.* Disponible en: https://www.nrc.no/shorthand/stories/counterterrorism-measures-and-principled-humanitarian-action/index.html

38
Comité Permanente entre Organismos (IASC) (2021) *Guidance Impact of Sanctions and Counterterrorism Measures on Humanitarian Operations.* Disponible en: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-09/IASC%20Guidance%20to%20Humanitarian%20Coordinators%20-%20Impact%20of%20Sanctions%20and%20Counterterrorism%20Measures%20on%20Humanitarian%20Operations.pdf

39
NRC (2018), op. cit., p. 28.

terrorismo[40]. Por otra parte, **muchas organizaciones han dejado de implementar proyectos basados en el efectivo debido a obvias limitaciones**.

— **Actividades de incidencia.** Las organizaciones humanitarias han lanzado campañas y plataformas para influir a los donantes y legisladores para lograr cambios en el sistema que permitan la prestación de asistencia humanitaria. Un caso exitoso ha sido **el establecimiento de la Coalición Global de Organizaciones sin Ánimo de Lucro en la FATF[41], que ha dado voz a las organizaciones en los debates y desarrollo de políticas relacionadas con la financiación del terrorismo.** Los cuatro miembros principales de la coalición tienen un asiento en el foro consultivo del sector privado de la FATF, contribuyendo a la revisión de las Directrices de este organismo en 2016[42].
Las organizaciones han establecido diálogos no sólo a nivel de Naciones Unidas, sino con actores regionales y gobiernos nacionales para lograr cambios legales y políticos.
Asimismo, han realizado una enorme actividad comunicativa y de investigación para poner de manifiesto el impacto de la legislación antiterrorista y los regímenes de sanciones en la acción humanitaria. Un recurso de utilidad es **el catálogo elaborado por InterAction**, que incluye diversos recursos estadísticos e informes para comprender mejor la cuestión[43].

El impacto real de los instrumentos legales depende de su incorporación a las legislaciones y prácticas nacionales

5
LIMITACIONES

Pese a los avances producidos en los últimos años, aún persisten factores que limitan el alcance de las medidas tomadas, tanto a nivel operativo por parte de las organizaciones humanitarias como a nivel legal por parte de los gobiernos. Entre ellas podemos contar las siguientes:

— **Falta de concienciación por parte de gobiernos y donantes.** Aunque son varios los Estados que han liderado iniciativas para proteger la acción humanitaria del impacto de la legislación antiterrorista, **no podemos olvidar que se trata de una materia de seguridad nacional, lo que genera desacuerdos a la hora de trasponer las decisiones de organismos supranacionales en las legislaciones nacionales.**

— **Límites de los instrumentos legales.** Pese a la aprobación de la Resolución 2664 (2022) y la exención humanitaria general que otorga, aún existen limitaciones a la misma. Por un lado, **su impacto real depende de su incorporación a las legislaciones y prácticas nacionales, un proceso generalmente largo y para el que no existen directrices**, resultando en procedimientos diferentes en cada jurisdicción. Por otra parte, **la exención sólo afecta a los regímenes de sanciones de Naciones Unidas**

40 Ibid., p. 29.
41 https://fatfplatform.org/
42 NRC (2018), op. cit., p. 30.
43 Interaction Catalogue https://drive.google.com/drive/folders/1tfow8lq-tDqNvYUhKtaKpgT7wruZjWdK

mientras que los regímenes bilaterales quedan al margen de su aplicación[44]. Asimismo, la incorporación de esta legislación puede chocar con otras legislaciones existentes en materia penal, tales como como las leyes estadounidenses sobre apoyo material o la Nota Orientativa de la Comisión Europea de 2022, que parece trasladar la carga de la prueba de la conducta conforme a la ley a los actores humanitarios[45]. Además, **la exención solo se aplica a las medidas de congelación de activos y no a otro tipo de sanciones como prohibiciones de viaje y embargos sectoriales, que restringen el acceso de las organizaciones humanitarias a determinadas áreas y equipamiento**. Finalmente, la resolución se refiere únicamente a asistencia humanitaria, pero deja fuera otras actividades de protección, o el desarrollo de infraestructuras necesarias para la prestación de esa asistencia, en línea con el enfoque del triple nexo, que pueden caer fuera del alcance de esta[46]. Como demuestra el caso de Somalia, el establecimiento de exenciones por sí mismo no es suficiente si no va acompañado de garantías por parte de los donantes y de pedagogía dentro de las organizaciones.

La diplomacia humanitaria podría proteger a los actores humanitarios frente a consecuencias legales y de seguridad

— **Legislación doméstica utilizada para otros fines.** En muchos casos el desarrollo de legislación antiterrorista esconde otros motivos. **En países cuyos gobiernos tienen un récord dudoso de protección de los derechos humanos, los regímenes en el poder utilizan los instrumentos legales para perseguir a la oposición, tanto armada como civil, con el objetivo de debilitarla.** Por otra parte, determinados regímenes han utilizado esta preocupación para limitar el acceso humanitario, como el régimen de al-Assad limitando el acceso a la ayuda en el norte de Siria tras el terremoto[47]. En este sentido, **el uso de la diplomacia humanitaria por parte de los donantes puede ser un instrumento que permita garantizar ese acceso de los actores humanitarios y su protección frente a consecuencias legales y de seguridad.**

— **Aversión de los bancos al riesgo.** Como empresas privadas que son, los bancos y otros financiadores miran por su propio beneficio. Pese a las recomendaciones emitidas por la FATF y el apoyo que generalmente los donantes prestan a las organizaciones humanitarias para ayudarles a tramitar la financiación otorgada, muchas entidades financieras se niegan a trabajar con ONG o finalizan la relación en mitad de un proceso.

— **Problemas de comunicación dentro de las propias organizaciones humanitarias.** La falta de comunicación interna dentro de las organizaciones resulta en dificultades a la hora de implementar las medidas antiterroristas que los donantes solicitan. **En muchas ocasiones, los departamentos legales no están en contacto con los departamentos de programas,**

44
Crystal, C. (2023*) Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support. Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support - Carnegie Endowment for International Peace

45
Fink, N. (2022) *Mind the Gap: UNSC Counterterrorism, Sanction s, and Humanitarian Action. International Peace Institute*. Disponible en: Mind the Gap: UNSC Counterterrorism, Sanctions, and Humanitarian Action | IPI Global Observatory (theglobalobservatory.org)

46
Crystal, C. (2023), op. cit.

47
Ibid.

especialmente aquellos que se encuentran en terreno y que son los que deben implementar esas medidas de forma práctica. Pese al desarrollo de políticas, procedimientos y herramientas para entender mejor estas cuestiones, se aprecia una falta de formación interna y de apoyo.

— **Dificultad de establecer posiciones comunes para incidir conjuntamente.** No todas las organizaciones tienen los mismos posicionamientos respecto a la solución a tomar frente al impacto de las medidas antiterroristas. **Mientras que algunas organizaciones son más vocales al respecto, otras plantean sus preocupaciones en relación con las consecuencias negativas que una denuncia abierta pueda acarrear a su trabajo.** Por ejemplo, en la cuestión de las exenciones humanitarias, hay organizaciones que creen que su adopción limitará en realidad sus operaciones, mientras que otras prefieren la exención de actividades específicas y otras abogan por exenciones totales[48]. También existe una falta de comprensión de la realidad que la legislación antiterrorista presenta, así como reticencias a compartir información por miedo a experimentar esas consecuencias negativas por parte de los donantes.

No todas las organizaciones tienen los mismos posicionamientos en relación con el impacto de las medidas antiterroristas

6
CONCLUSIONES

El desarrollo de legislación antiterrorista en las últimas décadas ha tenido y sigue teniendo un impacto considerable en la acción humanitaria, en especial al chocar y, en ocasiones, no respetar, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en contextos de conflicto armado donde grupos designados como terroristas operan. En estos casos las consecuencias para las organizaciones humanitaria son muy negativas en términos operativos, financieros, legales, reputacionales y de seguridad y, en última instancia, impidiéndoles la prestación de asistencia humanitaria imparcial.

Aunque son positivos los recientes desarrollos tendentes a intentar facilitar la provisión de asistencia humanitaria, especialmente la exención humanitaria establecida por la Resolución 2664 (2022) del Consejo de Seguridad de la ONU, **es necesario hacer más esfuerzos para fomentar la trasposición de la resolución a las legislaciones nacionales de forma que facilite el trabajo de las organizaciones humanitarias.** Esto debe permitir establecer directrices claras que minimicen el riesgo de las entidades financieras a trabajar con las organizaciones humanitarias. A nivel operativo es igualmente fundamental que los organismos multilaterales y los gobiernos donantes contribuyan a facilitar el acceso y la realización de la asistencia humanitaria, en especial a través de la diplomacia humanitaria. Por otra parte, las propias organizaciones deben tomar medidas para mejorar sus procesos de comunicación interna y desarrollo de capacidades en relación con cuestiones antiterroristas, así como trabajar conjuntamente para establecer alianzas fuertes que puedan incidir en las cuestiones que impactan al desarrollo de sus mandatos y actividades.

48 NRC (2018), op. cit., p. 29.


AMBULANCE
MB 3
DOCTORS WITHOUT BORDERS

CAPÍTULO



DESAFÍOS PARA EL SECTOR Y LOS ACTORES HUMANITARIOS: INCIDENTE CRÍTICO DE MSF EN CAMERÚN (DETENCIÓN DE PERSONAL HUMANITARIO)

Almudena Puig de la Bellacasa, punto focal del Equipo Jurídico y asesora de Asuntos Humanitarios de MSF, y **Caroline Khoubesserian**, responsable del Centro de Reflexión Aplicada a la Práctica Humanitaria (ARHP) de MSF.

FOTO:
Servicio de ambulancias de Médicos Sin Fronteras en Camerún.

CAMERÚN © SCOTT HAMILTON

1 INTRODUCCIÓN

A finales de 2021 y principios de 2022, en el suroeste de Camerún, cuatro personas trabajadoras de MSF fueron detenidas, mantenidas en prisión preventiva durante casi un año y posteriormente absueltas. Los cargos presentados no eran claros y parecía que tenían más que ver con la presencia humanitaria en la región anglófona que con cualquier acción criminal llevada a cabo por alguno de estos compañeros y compañeras. Desde el momento de las primeras detenciones, y a lo largo del proceso que condujo a la exoneración de nuestros colegas, MSF insistió en su inocencia y criticó la lógica de las acusaciones, que en gran medida asociaban la atención médico-humanitaria a la comisión de un delito. Este artículo revela un ejemplo concreto de criminalización de la ayuda humanitaria, que, a su vez, es un problema planteado de manera recurrente desde hace décadas con pocos avances para proteger realmente la acción humanitaria. Por el momento, y afortunadamente, este tipo de casos no son frecuentes. Sin embargo, la experiencia de estas detenciones ha enfrentado a MSF a varios retos inesperados, y no solo en el ámbito legal. Durante meses estuvimos confrontados ante el dilema de proteger el espacio humanitario para las poblaciones necesitadas o proteger a nuestro personal cuando hay tensiones con las autoridades sobre la prestación de asistencia a las poblaciones necesitadas. Son cuestiones para las que la mayoría de las organizaciones no están preparadas, desestabilizan la acción humanitaria y no se ajustan a los principios del derecho internacional humanitario (DIH). Al compartir nuestra experiencia y los retos que supuso, esperamos aportar una perspectiva útil.

1.1. Contexto

Camerún sigue afectado por dos crisis humanitarias simultáneas y complejas, una en el extremo norte del país (cerca del lago Chad y Nigeria) y otra en las regiones noroeste y suroeste (donde grupos armados luchan contra el Gobierno y reclaman la independencia de las regiones anglófonas). Es en el contexto de esta segunda crisis donde se produce el incidente que describimos.

La crisis en las regiones anglófonas del noroeste y suroeste de Camerún comenzó en 2016 con un movimiento de protesta liderado por el profesorado y profesionales de la abogacía. Desde entonces, la violencia se ha extendido por ambas regiones, dando lugar a una emergencia compleja con desplazamientos internos y necesidades humanitarias agudas[1]. MSF hemos estado trabajando en la región suroeste desde 2019. Hasta la decisión de suspender nuestras actividades a principios de 2022, nuestros equipos médicos en la región proporcionaron más de 68.000 consultas en las instalaciones de salud a las que dábamos apoyo y llevaron a cabo más de 400.000 consultas en las comunidades

1 Journal of International Humanitarian Action (24 de enero de 2022). *La ramificación de la crisis anglófona de Camerún: análisis conceptual de una "emergencia catastrófica" en ciernes.* Texto completo en: https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-022-00114-1

para monitorizar las problemáticas vinculadas a la salud, el tratamiento médico de la población y las referencias a otros centros sanitarios cuando era necesario. Solo en 2021, MSF apoyamos a ocho centros de salud, atendimos 2.284 partos y nuestros equipos de ambulancias transportaron a más de 8.000 pacientes que necesitaban atención médica urgente.

1.2. Detención y resumen del caso

El 26 de diciembre de 2021, durante el traslado en ambulancia de un paciente con heridas de bala, un trabajador y una trabajadora de MSF fueron detenidos e inicialmente acusados de colaborar con movimientos secesionistas. Permanecieron en prisión preventiva durante cinco meses. Unas semanas más tarde, a esta detención le siguió la de otro compañero y otra compañera de MSF con los mismos cargos (aunque en su caso los cargos no se conocieron hasta un mes después de su detención). Ambos pasaron más de diez meses en prisión preventiva. Un año después de la primera detención, todos fueron exonerados en una decisión judicial que reconocía que estaban prestando asistencia médica humanitaria imparcial, independiente y neutral.

El 26 de diciembre de 2021, durante el traslado en ambulancia de un paciente herido, dos trabajadores de MSF fueron detenidos

¿Qué llevó a las autoridades camerunesas a pensar que nuestros compañeros y compañeras que realizaban actividades médico-humanitarias eran cómplices de secesión? ¿Era realmente necesario detener al personal de la ambulancia durante el traslado médico de personas heridas a un centro sanitario? ¿Fueron estas detenciones arbitrarias un intento de limitar los servicios humanitarios en la región? ¿Qué implicaciones tuvo el proceso para las personas, la organización y la población? ¿Cómo se gestiona una crisis de este tipo dentro de una organización humanitaria? Intentaremos abordar estas y otras cuestiones con la esperanza de que este artículo, y las lecciones identificadas, sirvan para concienciar aún más sobre el problema de la criminalización de la ayuda humanitaria e impulsar más acciones para limitar tales prácticas.

1.3. Dificultades para desplegar una respuesta humanitaria en las regiones anglófonas: razones para creer que la detención podría ser políticamente útil

El Gobierno camerunés describe la situación en las regiones anglófonas como una crisis sociopolítica interna con grupos secesionistas, no como un conflicto armado (aunque las fuerzas armadas lanzan operaciones militares importantes). En consecuencia, el Gobierno afirma que se aplican el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, pero no[2] el derecho internacional humanitario.

2
La aplicación del DIH se desencadena a partir de la existencia de un conflicto armado. Se trata de una evaluación objetiva basada en los hechos sobre el terreno. Un Estado no puede determinar subjetivamente que el DIH no es aplicable. Sin embargo, en un contexto en el que un Estado niega la existencia de un conflicto armado o la aplicabilidad del DIH, en la práctica la aplicacióndel DIH a nivel nacional será cada vez más compleja. En el noroeste y suroeste de Camerún, no está claro que el conflicto haya alcanzado el umbral de intensidad necesario para ser clasificado como conflicto armado.

Nuestro trabajo en MSF como organización médico-humanitaria se centra en facilitar el acceso a los servicios sanitarios a las poblaciones en situación de vulnerabilidad en tiempos de crisis. Basándose en el enfoque de hacer operativos los principios humanitarios (como la neutralidad y la imparcialidad) y conseguir la aceptación de los actores civiles y armados, así como de las comunidades, MSF podemos llegar a zonas donde a veces las autoridades y los servicios gubernamentales no acceden debido a las actividades de los grupos de la oposición. Sin embargo, el hecho de tener acceso a las comunidades aisladas de las regiones anglófonas quizá haya creado la percepción entre ciertas autoridades de que MSF no somos un actor neutral, aunque hayamos mantenido una estricta adhesión al principio de neutralidad y hayamos tenido programas de salud en marcha en otras zonas de Camerún[3] .

Con nuestra presencia en las regiones anglófonas, observamos que las relaciones con las autoridades nacionales camerunesas se deterioraron. En diciembre de 2020, las autoridades camerunesas suspendieron todas las actividades de MSF en la región del noroeste, acusando a la organización de estar demasiado cerca de los separatistas anglófonos. La medida nos obligó a retirarnos de la región, dejando a decenas de miles de personas sin acceso a atención sanitaria vital[4] .

Al trabajar en las regiones anglófonas, con presencia de grupos separatistas, las relaciones con las autoridades se deterioraron

Además, los impedimentos administrativos a los que nos veíamos sometidos eran cada vez más difíciles de superar: no renovación de los permisos de importación para los vehículos de MSF, no renovación de la licencia para el uso de radiofrecuencia, más restricciones para obtener visados para el personal internacional, etc. Con pocas oportunidades de tratar estos problemas a nivel nacional, las autoridades dejaban claro que no querían que trabajáramos en las regiones donde había presencia de grupos separatistas, pero esto no es compatible con proporcionar asistencia a poblaciones necesitadas en base a los principios humanitarios. En estas situaciones, en las que las autoridades nacionales no aplican el DIH y evitan dar su consentimiento específico para una respuesta humanitaria, las organizaciones humanitarias nos vemos en una situación muy difícil en la que las múltiples narrativas sobre la situación (a menudo políticas) pueden limitar nuestra capacidad de respuesta e incluso generar riesgos por los malentendidos que provocan. MSF tuvimos que afrontar con inquietud, en un entorno muy cerrado para la acción humanitaria, el despliegue de una respuesta sanitaria para una población local castigada por la violencia. A pesar de estos retos, no estábamos dispuestos a desatender a una población que estaba siendo sujeto de una crisis que no era reconocida por su propio Gobierno.

3
Región del Extremo Norte.
4
Human Rights Watch. *Informe Mundial 2022: Camerún.* Disponible en: https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/cameroon

2
COMPRENDER EL INCIDENTE, LAS DETENCIONES INESPERADAS Y LOS CARGOS

2.1. Detalles del incidente en el que se produjo la detención

En la madrugada del 25 al 26 de diciembre de 2021, nuestro centro de llamadas de MSF en Mamfe recibió una llamada solicitando el envío de una ambulancia a Ashum. Dos personas estaban gravemente heridas. El coordinador del proyecto dio luz verde para que la ambulancia partiera en cuanto se hiciera de día y se cumplieran las condiciones de seguridad para el personal médico.

En esa ambulancia viajaban la persona X (conductor) y la persona Y (enfermera), ambas del personal de MSF. Por desgracia, desde el momento de la llamada de socorro hasta la llegada de la ambulancia al lugar, solo una de las personas heridas seguía con vida. Se consiguió estabilizarla e inmediatamente después la coordinación del proyecto notificó a las autoridades locales el traslado del paciente al hospital de Kumba. Este proceso de notificación se había acordado como forma de trabajo entre MSF y las autoridades locales unos meses antes. Con ello se pretendía facilitar el paso seguro y rápido de las ambulancias para llevar a las personas enfermas y heridas a las instalaciones a su debido tiempo.

A pesar de la notificación previa siguiendo el protocolo, la ambulancia fue detenida en el puesto de control militar de Nguti

A pesar de la notificación previa siguiendo el protocolo, la ambulancia fue detenida en el puesto de control militar de Nguti, donde se llevaron a cabo las detenciones. El paciente fue enviado al Hospital Militar de Mamfe para recibir tratamiento y ser detenido posteriormente, y el conductor y la enfermera de MSF fueron mandados a la Gendarmería bajo custodia.

Al día siguiente del incidente, el Ministerio de Defensa de Camerún emitió un comunicado de prensa en el que acusaba a MSF y a su personal de colaborar con terroristas. El comunicado de prensa, escandalosamente, incluía incluso los nombres y números de teléfono de las dos personas detenidas y del coordinador de proyecto de MSF. Tras una semana, el juez, siguiendo la recomendación del fiscal militar, envió a ambos miembros del personal de MSF a la prisión de Buea a la espera de juicio. Allí permanecerían cinco meses en prisión preventiva (la trabajadora Y estaba entonces embarazada de unos tres meses).

X e Y llevaban dos semanas en prisión preventiva cuando nos informaron de la detención de otras dos personas de MSF: persona W (coordinador adjunto del proyecto de Kumba), y persona Z (enfermera comunitaria). En su caso, pasaron más de un mes en una celda de la Gendarmería de Buea sin saber exactamente de qué se les acusaba, ya que no se formularon cargos oficialmente, lo que era posible en virtud de la legislación antiterrorista. Por último, también ingresaron en prisión preventiva en la cárcel de Buea, donde permanecieron diez y once meses, respectivamente, tras su detención.

2.2. ¿Comprender los cargos? No hay acusaciones concretas, parece que buscan algún motivo para desestabilizar

Las cuatro personas fueron detenidas inicialmente bajo sospecha de complicidad de actos de terrorismo. En las dos primeras detenciones, los cargos eran específicos (pero falsos) sobre la exfiltración de combatientes secesionistas; en la segunda serie de detenciones no se identificaron actos específicos. El uso de la legislación antiterrorista permitió a las autoridades locales aumentar el periodo de detención sin cargos. Por último, nuestros colegas fueron acusados de complicidad en la secesión, un delito caracterizado por su vaguedad, pero extremadamente severo en su castigo.

Las acusaciones contra el personal de MSF por secesión se basaban en dos aspectos, también imprecisos en su interpretación durante la investigación:

i. Por un lado, se asimiló la asistencia a los secesionistas y la atención médica a cualquier paciente que la necesitara sin distinción por motivos de raza, afiliación política, género, etc., en la que se basaban los proyectos de MSF. Lo primero sí es delito en muchos ordenamientos jurídicos, lo segundo está protegido tanto por el derecho interno como por el internacional.
ii. En segundo lugar, la insistencia, a pesar de la falta de pruebas, en asegurar que el personal de MSF estaba proporcionando otro tipo de "apoyo logístico" a los secesionistas. Este aspecto nunca fue probado, ni siquiera está claro a qué se refería la Gendarmería cuando hablaba de apoyo logístico (¿se consideraba apoyo logístico el traslado de una persona herida a un centro sanitario en ambulancia?). La falta de estas pruebas, sin embargo, no pareció ser una consideración a la hora de dictar la prisión provisional.

Las pruebas que apoyaban la inocencia de nuestros compañeros y compañeras no solo eran convincentes, sino innegables

Las pruebas que apoyaban la inocencia de nuestros compañeros y compañeras no solo eran convincentes, sino innegables. Hasta el punto de que, en los primeros días que siguieron a la detención inicial, mantuvimos la creencia de que se había producido un error por parte de las autoridades camerunesas. Confiábamos en que, una vez que pudiéramos demostrar la notificación del traslado de la ambulancia a las autoridades y aclarar que se trataba de un traslado médico, se rectificaría el malentendido.

Lamentablemente, apareció una dura realidad para la acción humanitaria que divergía de nuestras expectativas. A lo largo de 2022, observamos, con una mezcla de asombro y frustración, cómo el sistema judicial camerunés mantenía en prisión a nuestros colegas. Todo ello, a pesar de que todas las pruebas apuntaban a su inocencia, y de que no había actos concretos que pudieran ser reprochables, más allá de haber ofrecido asistencia médica humanitaria a quienes la necesitaban.

3
REPERCUSIONES DE LARGO ALCANCE DE LAS DETENCIONES

A pesar de la absolución de nuestros dos compañeros y dos compañeras, las consecuencias de un proceso judicial que ha durado un año han sido devastadoras, tanto para ellos cuatro, sus familias y sus equipos, como para las comunidades de la zona y la organización. Desde la perspectiva de MSF, había muchas consideraciones que abordar que no forman parte de las operaciones habituales de una organización centrada en la prestación de servicios de salud.

3.1. Desafíos legales: navegar por un sistema de justicia militar y sus estándares más bajos de garantías judiciales y procesales

A pesar de la absolución de nuestros compañeros, las consecuencias del proceso judicial han sido devastadoras para ellos, su entorno y MSF

El Tribunal Militar de Buea y el propio fiscal militar no aplicaron la legislación antiterrorista, quizás porque querían evitar las críticas de la comunidad internacional o quizás porque la legislación camerunesa ordinaria también puede utilizarse para criminalizar la ayuda humanitaria.

Cabe mencionar que la autoridad competente para juzgar casos relacionados con delitos de secesión y, por tanto, los casos de MSF, es el Tribunal Militar, a pesar de que Camerún ha sido condenado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos por procesar a civiles ante tribunales militares, declarando que el juicio de civiles en tribunales militares está prohibido sin excepción[5].

Durante el proceso judicial pudimos observar algunas cuestiones específicas en los procedimientos del Tribunal Militar que pueden contribuir a las largas detenciones preventivas y a los bajos niveles de garantías judiciales y condiciones de detención para las que no estábamos preparados.

En primer lugar, los casos de secesión de toda la región suroeste solo pueden ser atendidos por el presidente del Tribunal Militar de Buea. Hay un volumen impresionante de casos de este tipo por juzgar y esto por sí solo impide que se cumplan los plazos del proceso judicial con las garantías de un proceso justo.

Además, durante las comparecencias de nuestros cuatro compañeros observamos que:

— Las audiencias no se graban y no hay taquígrafos, por lo que es el propio presidente quien escribe a mano lo que dicen los testigos, acusados, abogados y fiscales. Esto impide un diálogo fluido, ya que los interlocutores e interlocutoras deben esperar a que el presidente tome sus notas cada vez que terminan una frase.
— El presidente del tribunal, así como el fiscal, son francófonos, mientras que la gran mayoría de las personas acusadas y

5 Human Rights Watch (3 de septiembre de 2019). *Camerún: Los líderes separatistas recurren su condena.* Disponible en: https://www.hrw.org/news/2019/09/03/cameroon-separatist-leaders-appeal-conviction

testigos solo hablan pidgin o inglés. A pesar de ello, solo hay un intérprete en la sala, que no tiene descansos durante las largas jornadas de trabajo. No es raro que a veces se olviden de traducir lo que ha dicho un testigo o que hagan traducciones incompletas e incluso incorrectas.

Por último, nos preocuparon mucho las condiciones de las personas detenidas en el lugar de detención, pero también cuando fueron convocadas a sus respectivas audiencias. Se les lleva a una sala de espera con las personas detenidas de las otras audiencias previstas para ese día y se les hace esperar su turno (que en la gran mayoría de los casos no llegará ese día) con más de cincuenta hombres y mujeres en la sala, esposados unos a otros, sin poder comer ni beber y guardando silencio durante un máximo de 12 horas.

Cada uno de nuestros colegas tuvo que acudir a la sala del tribunal unas seis veces a lo largo del proceso, a veces sin que se celebrara su juicio, otras para ser interrogados, o para que los abogados y el fiscal expusieran sus argumentos finales. A pesar de tener que enfrentarse a estas difíciles condiciones, podemos decir que, probablemente gracias al interés de los medios de comunicación por el caso, sus procesos se llevaron a cabo de forma más rápida que la mayoría.

La duración de la detención preventiva de nuestros compañeros y compañeras fue larga y en condiciones insalubres

3.2. Impacto sufrido por nuestros compañeros y compañeras detenidas y la asistencia ofrecida a ellos y a sus familias

La duración de la detención preventiva de nuestros compañeros y compañeras fue larga: X e Y pasaron cinco meses en la prisión de Buea, W pasó diez meses y Z once meses. Durante este tiempo, estuvieron lejos de sus familias, conviviendo con otras personas presas en condiciones insalubres y durmiendo en celdas hacinadas. Uno de nuestros objetivos en esta crisis fue, en la medida de lo posible, mejorar sus condiciones de vida y velar por su bienestar mental. Durante este tiempo, nuestra misión de MSF en Buea se aseguró de que recibieran la visita diaria de un compañero que les llevaba agua, comida, ropa y otros objetos que pudieran necesitar. Además, un psicólogo de nuestro equipo les visitaba regularmente y organizaba sesiones de terapia con ellos. Aunque las condiciones de intimidad no eran óptimas, estas sesiones se consideraban útiles, según las conversaciones mantenidas con nuestros colegas tras su liberación.

MSF también mantuvimos el contacto con las familias e intentamos, una vez más en la medida de lo posible, proporcionarles apoyo emocional y garantizar que sus necesidades materiales básicas estuvieran cubiertas. Recibieron visitas de personal de MSF, el salario de quienes estaban en prisión y ayuda para cuidar de sus familias.

Una vez decretada la absolución y su posterior puesta en libertad, pusimos en marcha un plan para que pudieran contar con apoyo material y psicológico en la fase de transición, ya que entendíamos que también sería un reto volver a la normalidad tras un periodo tan largo de condiciones difíciles, incógnitas en torno a su futuro y añoranza de su hogar.

A pesar de todos los esfuerzos que la organización y el personal realizó para tratar de aliviar el sufrimiento de los cuatro compañeros y compañeras detenidas, no se pudo evitar el horror

de vivir un año de incertidumbre en condiciones de vida deplorables. Por ello, y por el enorme valor y fidelidad que demostraron a la causa humanitaria y a los principios que la rigen, les estaremos siempre agradecidos.

3.3. Retos de la comunicación pública

Como ya se ha mencionado, la relación entre las autoridades camerunesas y MSF se deterioró a medida que la crisis en las regiones anglófonas se hizo crónica y la falta de alineación sobre las necesidades humanitarias de la población se hizo patente. Este deterioro también era visible en los medios de comunicación mediante los que el Gobierno transmitía ideas falsas sobre MSF.

Aunque en muchas situaciones MSF utilizamos los medios de comunicación para generar una mayor comprensión sobre nuestros servicios y advertir sobre las preocupaciones que conocemos a través de estos servicios de salud, tuvimos que tomar decisiones y gestionar nuestras comunicaciones de forma que ayudáramos a nuestro personal. Nos preocupaba que las autoridades pudieran prolongar los juicios durante un tiempo indefinido y que mantuvieran a los trabajadores y trabajadoras en prisión preventiva durante años. Ante esta situación, optamos por limitar las comunicaciones a lo más esencial, publicando solo lo que creíamos que podía aportar una resolución al caso. No podíamos expresar plenamente nuestra consternación por los cargos y las implicaciones que tenían para el espacio humanitario y, lo que es más importante, el impacto que tendría para la prestación de servicios sanitarios a la población. Optamos por ofrecer algunas actualizaciones en momentos clave del proceso judicial, como explicar los acontecimientos que condujeron a las detenciones, y nuestra decisión de suspender los programas. También expresamos el apoyo público a nuestros colegas y nuestra certeza sobre su inocencia. La decisión de limitarnos solo a esto no fue fácil, especialmente en un entorno en el que la desinformación sobre MSF había circulado públicamente.

Limitar nuestras comunicaciones no fue fácil, especialmente en un entorno donde la desinformación sobre MSF circuló públicamente

Antes de las detenciones, MSF tuvimos que gestionar cierta desinformación procedente del Gobierno sobre nuestras actividades en las regiones anglófonas. En diciembre de 2019, el ministro de Administración Territorial pronunció un discurso en el que afirmó que las ambulancias de las ONG internacionales llevaban armas, mencionando específicamente a MSF tanto en los medios de comunicación nacionales como en plataformas online. Dado que este tipo de comentarios eran absolutamente falsos y conllevaban el riesgo potencial de crear animadversión y peligro hacia nuestro personal, MSF respondimos solicitando rectificaciones a destacados medios de comunicación y en las plataformas digitales.

Cuando detuvieron a nuestros compañeros y compañeras, el Ministerio de Defensa emitió un comunicado de prensa en el que acusaba a MSF y al personal detenido de contribuir a la exfiltración de terroristas. Aunque la relación con el Gobierno nacional era tensa, nos asombraron estas acusaciones públicas sin sentido. Por un lado, por la gravedad de las mismas, que vinculan a una conocida organización humanitaria internacional con actos de terrorismo y la acusaban de querer prolongar un conflicto armado. Por otro lado, porque los detalles dados eran falsos y podían ser problemáticos en el caso, como indicar que MSF no había informado a las autoridades del desplazamiento de la ambulancia (durante el que fueron detenidos los

compañeros), cuando la realidad es que se notificó siguiendo los protocolos acordados previamente y había mensajes de texto que lo demostraban.

Mientras se lanzaba este tipo de falsas acusaciones sobre el caso, tomamos la decisión de centrar todos los esfuerzos de comunicación en el objetivo principal de lograr la liberación de nuestros colegas. Consideramos que abordar cualquier otro asunto en los medios de comunicación podría ponerlos en peligro.

3.4. Impacto en la población: necesidad de suspender las actividades ante la falta de seguridad jurídica

Tras las detenciones, tomamos la decisión de suspender nuestras operaciones al no poder garantizar suficientemente la seguridad del personal. Fue una decisión extremadamente complicada: por un lado, nuestras actividades seguían siendo pertinentes y necesarias, pero, por otro, quienes prestaban apoyo médico corrían el riesgo de enfrentarse a cargos injustos y sufrir detenciones por hacer su trabajo.

Tomamos la decisión de suspender nuestras operaciones al no poder garantizar suficiente-mente la seguridad del personal

La suspensión tuvo un impacto significativo en el acceso de la población a los servicios de salud. Nuestra estrategia en la zona tenía tres pilares fundamentales: apoyo a varias estructuras sanitarias públicas y privadas, un servicio de ambulancias y un modelo comunitario de promoción de la salud y asistencia básica (en concreto, MSF lo denominamos Modelo Descentralizado de Atención, *Decentralized Model of Care* – DMC-).

El DMC es clave en situaciones en las que la población tiene dificultades para salir de su comunidad y acceder a los servicios de salud debido a la inseguridad, como era el caso del suroeste de Camerún. Se implantó en la región anglófona gracias a una red de colaboradores y colaboradoras de MSF, que proporcionaban tratamiento básico para la diarrea, las infecciones respiratorias y la malaria, y derivaban a los pacientes gravemente enfermos a las estructuras sanitarias pertinentes. Se trataba de los trabajadores de salud comunitarios (TSC), que se seleccionaban en la comunidad y a los que MSF formábamos, supervisábamos y apoyábamos. En 2021, los TSC realizaron 164.403 consultas, 42.687 (26 %) de ellas a niños y niñas menores de cinco años, y derivaron a un total de 7.888 pacientes a centros de salud. Los TSC son el puente entre los servicios y las comunidades atrapadas, y la interrupción de este sistema afecta en gran medida al grado en que la población puede mejorar su situación sanitaria. De los cuatro compañeros detenidos, fue la TSC quien más tiempo pasó en prisión.

El servicio de ambulancias, cuyo personal también sufrió detenciones, proporcionó transporte de urgencia a los centros sanitarios y realizó derivaciones entre ellos para la población del eje Mamfe-Kumba-Buea. Esto complementó la estrategia del Modelo Descentralizado de Atención para aumentar la posibilidad de que las comunidades afectadas por la inseguridad recibieran rápidamente la atención sanitaria que necesitaban en casos de emergencia. Solo en 2021, MSF realizamos 7.789 traslados en ambulancia (de los que solo el 0,7 % fueron para personas con heridas de bala, algunas de las cuales eran miembros de las fuerzas de seguridad camerunesas). Con la suspensión de nuestras actividades, la población se vio privada

de esta asistencia. Ninguna otra organización estaba en condiciones de retomar los programas. El apoyo a los 166 trabajadores y trabajadoras de salud comunitaria y a las seis estructuras sanitarias en el momento de las detenciones, así como el funcionamiento del servicio de ambulancias, llegaron a su fin. A pesar de nuestro deseo de continuar con los programas, no pudimos mitigar suficientemente los riesgos de seguridad que suponía para el personal que el Gobierno los acusara y detuviera por secesión y actos antiterroristas.

4

LECCIONES IDENTIFICADAS Y APRENDIZAJE

4.1. Impedir la criminalización de la ayuda: ¿hay un frente común en la comunidad humanitaria internacional?

Inmediatamente después de las detenciones, MSF nos pusimos en contacto con las autoridades para obtener más claridad sobre los hechos y participar en la resolución del caso. Muy pronto obtuvimos claros indicios de que el problema solo podía resolverse a nivel del gobierno central, y recibimos informaciones que indicaban que las autoridades eran reticentes a entablar diálogo alguno con MSF.

Salvo contadas excepciones, la respuesta que recibimos de la comunidad humanitaria internacional fue tibia

Las causas de la detención parecían tener una dimensión política (MSF éramos un actor incómodo: al mismo tiempo que proporcionábamos la atención médica necesaria a una población en situación precaria, éramos testigos de violaciones de derechos humanos en las regiones anglófonas), pero las soluciones no vendrían de la política. Tuvimos pocas oportunidades de debatir con los miembros del Gobierno y encontramos poco apoyo entre quienes podrían influir y deberían defender la acción humanitaria.

MSF nos pusimos en contacto con los representantes diplomáticos de los países occidentales más influyentes, las agencias de la ONU y varias ONG y organizaciones humanitarias. Por desgracia, salvo contadas excepciones, la respuesta de la comunidad humanitaria internacional fue tibia. Algunos adoptaron el tono de las falsas acusaciones vertidas en los medios de comunicación insinuando que habíamos obrado mal, y otros demostraron que no estaban dispuestos a desafiar a las autoridades por el escaso apoyo a las poblaciones en la crisis de la región angloparlante. En general, esto demostró un problema subyacente de desatención del espacio humanitario (que inicialmente era limitado y se está reduciendo aún más por la criminalización de la ayuda).

Mientras hacíamos lo posible para solucionar el incidente, pensábamos que habría mucho más apoyo por parte de aquellos que deben defender el espacio humanitario y que están interesados en que la ayuda neutral e imparcial llegue a todas las personas en situación de vulnerabilidad. La ONG local Mandela Centre International tras una investigación independiente, elaboró un informe que defendía la inocencia de nuestros colegas y la labor de MSF como organización imparcial y neutral. Que sepamos, ningún otro actor recogió este trabajo ni ninguna otra

forma de defensa de la acción humanitaria. Y aunque el caso se haya resuelto positivamente en el ámbito legal, aún no hemos estado en condiciones de discutir con las autoridades sobre la reanudación de nuestras actividades en la región. Esperamos superar rápidamente cualquier posible malentendido y reanudar una respuesta adecuada a las necesidades. Mientras tanto, la ayuda humanitaria en la región anglófona sigue siendo mínima y las necesidades persisten.

Durante las dos últimas décadas, la proliferación de la legislación antiterrorista, tanto a nivel internacional como nacional, ha tensionado la capacidad de las organizaciones humanitarias imparciales para prestar ayuda en función de las necesidades[6]. Los actores humanitarios, y el sector en su conjunto, aún carecen de herramientas adecuadas para gestionar sobre el terreno las situaciones de criminalización de la ayuda humanitaria. Aunque a nivel internacional se reconoce cada vez más que los marcos antiterroristas no deben impedir la acción humanitaria imparcial, estas "excepciones humanitarias" a menudo no se reflejan adecuadamente, o no se reflejan en absoluto en el derecho interno de los Estados, abriendo las puertas a la interpretación. En la actualidad, algunos Estados siguen utilizando su marco jurídico como arma para impedir que la ayuda humanitaria llegue a las poblaciones de las zonas controladas por el llamado "enemigo", o en las que las poblaciones son percibidas como simpatizantes de los grupos de la oposición.

Los actores humanitarios aún carecen de herramientas adecuadas para gestionar las situaciones de criminalización

El camino a seguir en materia de criminalización de la ayuda y de las organizaciones humanitarias es difícil de definir: ¿serían beneficiosos más marcos jurídicos y más claridad? ¿es necesaria una estrategia unificada? ¿dónde deben obtener apoyo las organizaciones humanitarias cuando se las calumnia en los medios de comunicación y se las acusa? El problema se ha expuesto muchas veces, pero la tensión persiste, dejando al personal humanitario en una situación de vulnerabilidad injustificada ante tales prácticas de criminalización y, a su vez, poniendo en peligro la acción humanitaria en las zonas donde más se necesita.

6
La legislación antiterrorista (o, en este caso, anti secesionista) utiliza a menudo disposiciones amplias y arrolladoras que penalizan cualquier tipo de "apoyo material" o las reuniones con grupos definidos como el "enemigo" por el Gobierno. Esto es muy problemático para las agencias de ayuda que, para garantizar un acceso seguro a las poblaciones necesitadas, dialogan con todas las partes de un conflicto y diseñan intervenciones basadas en las necesidades humanitarias, es decir, sin referencia al trasfondo político, étnico o de otro tipo de las comunidades a las que sirven.

4.2. Proteger al personal humanitario nacional y a los trabajadores de salud comunitarios de los riesgos jurídicos que corren en contextos especialmente hostiles para las organizaciones humanitarias

El personal humanitario está expuesto al riesgo de incidentes de seguridad, y esto es algo que todas las organizaciones humanitarias deben afrontar y contrarrestar desarrollando medidas paliativas y estableciendo límites en términos de riesgos. Dentro del sector, las personas más vulnerables son las contratadas localmente porque cada vez están expuestas a un mayor riesgo, y a un mayor número de bajas/daños/accidentes[7].

Entre lo que llamamos personal contratado localmente (o personal nacional), los trabajadores y trabajadoras de salud comunitarios son especialmente vulnerables dado que trabajan de forma más independiente en zonas más remotas durante periodos de tiempo más largos. Además, el personal que trabaja en zonas con presencia de actores armados tiene más probabilidades de caer bajo la sospecha tanto de las autoridades gubernamentales como de los grupos armados. Las tareas cotidianas, como la recogida de datos sanitarios, pueden confundirse con acciones de espionaje. La posibilidad de desplazarse en zonas de conflicto activo, además, da la percepción de confraternización con las partes en conflicto. También pueden enfrentarse a situaciones de presión para dar prioridad a determinados pacientes, suministrar medicamentos sin la debida prescripción o diagnóstico o, en el peor de los casos, no atender a determinados grupos de personas (por ejemplo, heridos de bala, víctimas de violencia sexual y de género, etc.). Todas estas situaciones que hay que sortear dan pie a rumores y malentendidos sobre la naturaleza del trabajo médico-humanitario. Por mucho que se explique el principio de imparcialidad (tratar a todas las personas que necesiten asistencia sanitaria), cuando hay tensiones políticas, casi todo se ve a través del prisma de las relaciones de poder, y no a través del prisma de las necesidades médicas.

A pesar del principio de imparcialidad, cuando hay tensiones políticas, casi todo se ve a través del prisma de las relaciones de poder

Por todo ello, el personal debe estar informado de los riesgos y tener en cuenta cómo se percibe su trabajo, así como contar con el apoyo de la organización si se ve expuesto a chantajes, ataques o detenciones arbitrarias. Por su parte, la organización debe estar dispuesta a reconocer que estas situaciones ocurren. El caso de Camerún nos ha mostrado la importancia de tener en cuenta los diferentes perfiles laborales y la exposición del personal con el que trabajamos a diversos riesgos y presiones. Al tiempo que mantenemos la neutralidad en los conflictos, MSF seguimos adaptando nuestras directrices para contar con una amplia participación de los trabajadores y trabajadoras comunitarios y la comunidad local en el análisis y la mitigación de riesgos, ya que hemos comprobado que las medidas son más eficaces cuando quienes están directamente en riesgo participan en el proceso de construcción de las mismas. Además, seguimos adaptando las sesiones de formación sobre los riesgos y las presiones en situaciones de conflicto como una parte obligatoria de la iniciación y supervisión de los trabajadores y trabajadoras comunitarios.

---

7 Humanitarian Outcomes (agosto de 2023). *Aid Worker Security Report 2023: Security Training in the Humanitarian Sector: Issues of equity and effectiveness.* Disponible en: https://www.humanitarianoutcomes.org/AWSR_2023

4.3. La importancia de los principios humanitarios como base para la defensa del personal y las operaciones médico-humanitarias

Tras un año de agonía, ambas sentencias confirmaron que MSF y nuestro personal no habíamos hecho nada malo. Nuestras acciones se consideraron parte de la respuesta humanitaria acordada con las autoridades gubernamentales y administrativas locales para ayudar a las personas en mayor situación de vulnerabilidad, y acordes con los principios humanitarios de neutralidad e imparcialidad.

MSF creemos firmemente en los principios humanitarios y hacemos todo lo posible por cumplirlos escrupulosamente en nuestra prestación de servicios sanitarios (por ejemplo: independencia, imparcialidad, neutralidad y ética médica). Creemos que promoverlos y cumplirlos ha ayudado a sortear muchas situaciones complejas de crisis y conflicto para garantizar que la ayuda humanitaria médica llegue a las personas más necesitadas, y estamos agradecidos de que nuestro cumplimiento de estos principios fuera reconocido por el Tribunal Militar del suroeste de Camerún, lo que llevó a la declaración de inocencia de nuestro personal tras un año de agonía en diciembre de 2022.

Tras un año de agonía, se confirmó que MSF no erró: las acciones fueron parte de la respuesta acordada con las autoridades

En el caso de Camerún, sin embargo, la aceptación por parte de las autoridades se había visto comprometida y, a pesar de nuestros esfuerzos por establecer una buena relación con ellas, nos percibían como un actor poco neutral. Lamentablemente, esta percepción no solo puso en peligro nuestra relación con ellas, sino que también obstaculizó directamente la eficacia de nuestras operaciones sobre el terreno y repercutió en la seguridad de nuestro personal.

5
CONCLUSIÓN

Algunas personas pueden suponer que MSF estamos agradecidos y celebramos las sentencias del tribunal, y no estarían del todo equivocadas. De hecho, ha supuesto un auténtico alivio ver cómo nuestros compañeros y compañeras recuperaban la libertad. Sin embargo, una vez desaparecida la emoción inicial, lo que prevalece es una sensación de derrota. Actualmente, la ayuda humanitaria que una vez ofrecimos a la población ha desaparecido y, sin embargo, las necesidades persisten. La razón de nuestro trabajo es aliviar el sufrimiento, y lo llevamos a cabo única y exclusivamente en función de las necesidades existentes. Lamentablemente, el sufrimiento continúa y las necesidades siguen ahí, pero nosotros no.

MSF hemos mantenido siempre una estricta política de captación de fondos, lo que ha permitido a la organización preservar su independencia a la hora de decidir dónde y cómo llevamos a cabo nuestras operaciones. Nos sentimos especialmente orgullosos de esta capacidad para proponer servicios sanitarios con rapidez allí donde las necesidades son evidentes, ya que no dependemos ni de la espera de fondos o subvenciones gubernamentales, ni de decisiones guiadas por criterios mixtos distintos de las necesidades médicas. Por eso es lamentable haber tenido que tomar la decisión de cerrar nuestra misión en el suroeste de Camerún y, aún más descorazonador, observar la escasa movilización que esta situación ha generado para la población y para el personal humanitario.

La ayuda humanitaria que una vez ofrecimos a la población ha desaparecido y, sin embargo, las necesidades persisten

Aunque no lo deseamos, incidentes de esta naturaleza con repercusiones similares podrían sin duda repetirse en el futuro. Tanto si afecta a MSF como a otra organización, la comunidad humanitaria debe reconocerlo y considerar la posibilidad de redoblar sus esfuerzos para evitarlo.

CAMERÚN © ISABEL CORTHIER


MEDECINS
SANS FRONTIERES

El análisis recogido en este informe pone de manifiesto la consolidación de tendencias identificadas en años anteriores: las crisis complejas y prolongadas se están convirtiendo en la norma.

La guerra en Ucrania ha marcado este periodo, pero igual de preocupante ha sido el aumento y agravamiento de otros conflictos violentos, así como la reciente escalada del conflicto entre Hamás e Israel y la crisis humanitaria en Gaza, que son una muestra de la falta de voluntad y capacidad por parte de los actores internacionales de incidir en los conflictos complejos y prolongados. A esto se le suma el papel del cambio climático, cuyos efectos han continuado generando nuevas crisis y agravando otras. Todo ello se refleja en el significativo aumento de las necesidades humanitarias. En 2022, un total de 406,6 millones de personas de 82 países se encontraban en necesidad de asistencia humanitaria.

A pesar del aumento de la ayuda humanitaria internacional, la gravedad de la situación supuso que el déficit en la financiación humanitaria alcanzara un máximo histórico. La distribución desigual de los recursos, además, sigue agrandándose, ya que estos se focalizan en un número reducido de crisis dejando de lado otras muchas.

En el caso español, la aprobación de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global genera esperanzas de lograr un fortalecimiento institucional y normativo, así como un incremento de la financiación. No obstante, siguen siendo necesarios mayores esfuerzos para cumplir con los compromisos establecidos.

Los antiguos y nuevos retos urgen una adaptación del sistema humanitario para incidir en las respuestas preventivas y abordar de manera eficaz la complejidad del nuevo orden mundial al que se enfrentan.



